

★北京富达尔城市发展研究院城市研究丛书★

旧城改造 案例研究

刘世能 单红松 常泽鲲 ★ 著

JIUCHENG GAIZAO
ANLI YANJIU



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

★北京富达尔城市发展研究院城市研究丛书★

Jiucheng Gaizao

旧城改造
案例研究

Anli Yanjiu



ISBN 978-7-5074-2534-5



9 787507 425345 >

定价：26.00元

www.citypress.cn

北京富达尔城市发展研究院城市研究丛书★

旧城改造 案例研究

刘世能 单红松 常泽鲲★著



中国城市出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

旧城改造案例研究/刘世能, 单红松, 常泽鲲著.

—北京: 中国城市出版社, 2011. 12

(北京富达尔城市发展研究院城市研究丛书)

ISBN 978-7-5074-2534-5

I. ①旧… II. ①刘… ②单… ③常… III. ①旧城改造—案例—研究 IV. ①TU984. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 258591 号

责任编辑: 宋 凯

装帧设计: 美信书籍设计工作室

责任技术编辑: 张建军

出版发行: 中国城市出版社

地 址: 北京市西城区广安门南街甲 30 号 (邮编 100053)

网 址: www.citypress.cn

发行部电话: (010) 63454857 63289949

发行部传真: (010) 63421417 63400635

总编室电话: (010) 68171928

总编室信箱: citypress@sina.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

字 数: 198 千字 印张 14

开 本: 787 × 1092 (毫米) 1/16

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

目录

绪论	1
----------	---

第一篇 传承与创新

第一章 历史名城保护改造案例	10
第二章 工业区转型改造案例	33

第二篇 局部与整体

第一章 旧城整体重建案例	70
第二章 旧城局部区域整体重建案例	79
第三章 旧城局部景观与空间改造案例	86
第四章 火车站及周边区域改造案例	100

第三篇 “大手笔”与“小手笔”

第一章 大拆大建式改造案例	110
第二章 小规模改造案例	119





第四篇 谁来主导旧城改造

第一章 政府主导的旧城改造案例	136
第二章 准政府机构主导的旧城改造案例	148
第三章 企业主导的旧城改造案例	154

第五篇 中国特色旧城改造

第一章 危旧房改造案例	170
第二章 城中村改造案例	183
第三章 特色历史文化街区改造案例	191

第六篇 旧城改造案例的启示

第一章 旧城改造为何如此之难	200
第二章 旧城改造的方向	210
第三章 旧城改造的模式	217

一、旧城的价值

如果说城市是一棵大树，那么旧城就是城市的“根”。在经济全球化浪潮中，现代科技和工业文明已超越了国界，它几乎是摧枯拉朽般地改变着城市的一切，使所有的城市都变成一样的“现代化”面孔。但是在一些城市区域，有一种东西，却在帮助城市顽强地坚持着个性，这就是有着悠久历史的旧城。作为城市发展的起点，旧城是保持城市文明虽历经沧桑但生生不息、不失本性的基因。

中国的旧城及其记载的历史，见证了古代中国辉煌灿烂的城市文明。2000多个历史古城遍布全国，其中已有100多座城市被国务院认定为历史文化名城，认定的主要依据就是旧城而不是新城。旧城是中国城市文明史留给今人的宝贵遗产。著名建筑师王澍说：“城市是有生命的……历史古城和历史文化名城是幸运的城市，因为它们保留了更多的历史记忆。”

中国古代城市建设成就在世界上独树一帜，无与伦比。历经沧桑，众多宏伟的古代城市已经灰飞烟灭，但少数保留下来的古城仍足以让全世界叹为观止。从元大都开始奠基的北京城，历经元明清三代修建，成为规模宏大、布局严整、精美绝伦的城市作品。建筑大师梁思成称之为“都市计划的杰作”。山西平遥古城有2700多年历史，“……是中国汉民族城市在明清时期的杰出范例，平遥古城保存了其所有特征，而且在中国历史的发展中为人们展示了一幅非同寻常的文化、社会、经济及宗教发展的完整画卷。”¹ 绍兴古城与自

1 1997年12月3日，联合国教科文组织世界遗产委员会把平遥古城列入《世界遗产名录》，其报告对平遥古城给予上述高度评价。



然山水浑然一体，十余条河流蜿蜒在小城内，一百多座古桥连接着古朴自然的街道和建筑，到处体现着江南水乡的韵律美，是江南城市的代表。

可惜的是，由于种种原因，我国的历史文化名城很少这样完整地保存下来。于是，零零星星幸存下来的历史街区和历史建筑显得弥足珍贵。1998年，面临拆迁的杭州市孩儿巷98号户主向有关部门反映，此宅为“陆游故居”，要求保留。有很多专家勘察后也认为，孩儿巷98号是清代中晚期建筑，留有丰富的历史文化信息，价值与一幢新的豪华商品房绝不可相提并论。最终，这幢建筑虽然没有被证实为“陆游故居”，但仍然作为有历史价值的建筑保留了下来，后被杭州市政府正式确定为“陆游纪念馆”并对外开放，现代化都市中又多了一处文化亮点。

旧城不是城市的包袱。长期以来，由于对城市的文化内涵理解不够，许多人认为“旧城”就是过去岁月留下的破烂摊子，是城市发展的沉重包袱。要“立新”，就要“破旧”，就要“快刀斩乱麻”，放开手脚干，所以常常是大面积地拆迁旧城区，将旧城区的老宅旧屋全部拆光，然后在平地上盖新的楼房。这样做，工作简单，工程上马快，规划设计也容易做。但这样一来，城市原来的社会结构、文化遗存、城市风貌以及地方风情，也全都被一扫而光，城市的历史文脉也被割断了；而破坏旧城建设起来的新城，常常成为缺乏人文气息的文化沙漠。

旧城是城市的生命之源。旧城能历经漫长历史岁月的冲刷而保留下来，是历史的奇迹，是城市顽强生命力的表现。城市化是当今中国主要发展趋势之一。虽然城市建成区越来越大，人口越来越多，但城市格局依然围绕旧城展开。我们注意到这样一个现象，在大部分历史文化名城中，旧城大都是城市的中心，是人口稠密、商业发达、社区成熟、文化氛围浓厚的城区，尤其是城市的文化中心和文化标志。举一个最明显的例子，不管这个城市现在有多大、发展速度有多快、外来人口比重即便占到了半数以上，这个城市通用的方言仍然是旧城当地的方言。虽然中国当代城市建筑风格雷同现象严重，但是我们每到一个地方总是能通过当地人的方言做出判断：我们来到了另一个城市。

旧城是形成城市个性的基因。城市的性格根植于建城初期的文化，这可以称为文化基因，加上漫长历史中的文化积淀，才形成色彩缤纷的城市个性。外国人到北京，都往旧城小胡同里钻，CBD和金融街的摩天大楼倒不稀罕，

这是为什么？因为旧城才最代表北京的个性。虽然不能说北京 CBD 和金融街没有价值，最起码它们和西方司空见惯的现代城市景观相比，体现得更多的是“接轨”而不是个性，更多的是经济价值而不是文化价值。历史文化积淀造就了不可复制的旧城，旧城使一座城市具有了独一无二的核心价值。如果我们在城市建设中破坏了旧城，抹除了历史，抹杀了个性，我们能给城市一个新的个性吗？那会是一个什么样的个性？要经过多久才能形成完美独特的风格？

二、旧城改造的困惑

中国古代城市和中国古代文明一样早熟，很早就确立了城市规划理论的基本框架，然后在长达两千多年的封建社会，形成了与其意识形态和生活方式相适应的、更加成熟完备的规划理论和建筑理论。规划和建筑并不会经常发生“革命”的领域，所以工匠们在造城和修缮时也很少会遇到不知道该怎么办之类的困惑。

欧洲在工业革命以前的城市多是工商业城市，都是自发形成的，没有系统的规划理论，也无所谓专门的旧城改造。旧城改造开始成为备受关注和相对独立的课题，大约始于第二次世界大战后的城市重建。第二次世界大战后是工业革命以来城市文明发展的一次转折。大工业时代创造的辉煌城市文明在第二次世界大战炮火中化为灰烬，全世界都投入到了衰败旧城的改造中。破败的旧城还有没有价值、有什么价值，是一个争论了很久的核心问题。西方国家也走过弯路，巴黎和伦敦都出现过拆毁旧建筑、大量建造现代建筑的热潮，在城市发展史上称为战后的“第二次破坏”。

从某种意义上说，对于近代以来的中国，现代化就是西方化。西方列强用坚船利炮给中国送来一种东西叫做“西方文明”。从最初的强迫接受开始，晚清以来中国人开始主动学习西方科学技术和社会制度，“五四”运动更是以彻底的反封建精神把近代中国西方化推向了高潮，在彻底反封建的同时，现代中国也与古代中国彻底决裂，中国古代城市缓慢而连续的发展进程被打断了，中国古代系统严密的城市规划理论因现代化进程而被抛弃，代之以西方工业革命以来的现代城市规划理论。

中西方对城市的理解差异是很大的，甚至有西方学者根据西欧中世纪城



市的特色，而判定中国历史上根本没有城市。依照同样的逻辑，我们也可以根据中国古代城市的特色，而断定西欧中世纪没有城市。当然，中世纪时西欧并没有系统的城市规划理论。工业革命以后产生的规划理论，与中国古代城市理论又有着巨大的差异。著名的《雅典宪章》等城市规划文件都是完全反映西方城市——尤其是工业革命以来的西方城市——的现实形态和发展要求的。以这样差别巨大的外来理论不加批判和甄别地指导中国历史古城的旧城改造，显然是行不通的。其实，同是指导工业化时代城市规划的西方城市规划理论，在我国也长期存在苏联学派和英美学派的分歧，并且随着政治风向的变化，城市规划理论也不断在两者之间飘移，给城市建设和旧城改造的连续性、系统性带来不利影响。同时指导理论的不确定，也导致中西方规划理论应该如何结合，尤其是在对旧城进行改造建设时应该怎样结合，总体上来讲一直没有十分明确的结论。进入20世纪90年代以来，随着全球化浪潮，规划和建筑两个领域更加彻底地现代化——也就是西化了。全球化思维事实上很大程度上代表的是西方思维，以纯西方思维和理论指导中国历史古城的改造，近现代中国中西方文明激烈碰撞的历史再现了——这就是拆除旧城、破坏旧城的旧城改造热潮。

所以中国现代所建设的新城和历史古城风格完全不同：没有城墙和护城河，有四通八达的公路和立交桥；没有胡同和四合院，有小区和单元楼；城市里很少有供树木生长的裸露土壤，因为地面几乎全部都要硬化。城市的现代化是因为人们需要现代化的生活方式。当代的中国城市居民，不喜欢住平房，喜欢住单元楼房；可以没有绿化，但不能没有宽敞的卧室客厅；可以没有阳光，但不能没有电。现代人的生活方式不能再容忍那些“落后”的旧房。正是因为新城和旧城是两种完全不同的城市文明，如果新城和旧城有重叠，或者在旧城内建设新式建筑，就必然发生冲突，并且通常都是新城占上风。

新中国成立后，梁思成、陈占祥等一批学贯中西的建筑大师和城市规划专家力图在城市规划上走一条中西结合的道路，他们的集体智慧创造了天安门广场、长安街东西轴线等城市规划经典杰作，其主要经验在于很好地继承了传统，同时吸收人类的一切文明成果为我国所用。为尽快摘掉贫穷落后的帽子，新中国成立后的首要任务是尽快实现工业化。新中国成立以来工业化速度和成就举世瞩目，但也出现了很多问题。在城市建设中如何对待旧城和

如何进行旧城改造，就受到了曲折的工业化进程及复杂的政治历史因素的影响。总体来说，早日实现工业化的迫切愿望使人们更多地看到了旧城与工业化生产和现代生活方式不相适应的一面，因而更愿意以西方规划理论来改造旧城，因为这种理论天生就是为工业文明服务的。

总之，东西方两种不同文明的强烈碰撞，城市建设指导理论从一种规划理论跳跃到另一种规划理论，历史的急转弯是旧城改造陷入困惑和迷途的根本原因。

新时期以来，随着社会主义市场经济的快速发展，我国综合国力迅速崛起。一方面城市建设以西方城市规划理论为指导继续加快进行，以适应城市产业规模的扩大和城市化的需求；另一方面与经济发展伴随而来的文化自信心开始复苏，中国传统文化升温，东西方文明又一次发生强烈撞击，在旧城改造领域的困惑和矛盾尤其突出。体现在目前我国的旧城改造，主要有以下两种不良倾向：

一是盲目求新求洋，贪多图大，动辄大手笔大规划，大拆大建成风，搞推平头式旧城改造，在旧城址上大搞房地产开发。尤其是在过去的二十多年中，我国很多城市经历了太多的大拆大建。无数承载历史文化的中国传统建筑被视为“破烂儿”而拆毁，建造起一批被当时的决策者认为“美观”、“洋气”的高楼大厦。近年来，越来越多的人意识到，已经拆毁的中国传统建筑才是这个城市中“最值钱”的，对西洋建筑模仿得再像也只能是“赝品”。这样的旧城改造其实是旧城破坏，野蛮割断历史文脉，也破坏了成熟的社会结构和传统产业链。经过这样的改造，旧城虽然实现了“现代化”，却变得缺乏人文气息和宜居环境，这并不是旧城改造的初衷和真正意义所在。

二是消极保守。旧城需要保护，但是这并不意味着旧城的一草一木、一砖一瓦都不能动。一味消极地不改，反而会造成旧城的迅速衰败。事实上，古代城市能历经千百年而保持着良好的肌理和功能，正是在不断更新中实现的。一座没有人活动的古城遗址，的确做到了没有人为破坏，但城市会更快地衰败下去，因为大自然会不断侵蚀城市。要保持城市的生命力，必须有人的活动存在，必须不断更新改造。旧城改造的必要还在于，旧城之所以是旧城，是因为它是历史遗留下来的，它的规划、建筑、功能都是按照历史上的需求而设计的，随着时代的变迁，这些可能不再符合现代化生产生活的需要了。比如，中国古代城市都有高大的城墙、宽而深的护城河，不多的城门只是为



了满足必要的交通需求，更多地是为了“防兵、防洪、防野兽”三大需要。而对于现代城市来说，一个城市只开几个狭窄的城门，远远不能满足以汽车为主的繁忙交通需求。又如，古代人生活简单，生活主要依靠自身体力和人力，因此，即使人口很多，城市负荷也不是很大，对基础设施的规模、技术要求不高。而现代人生活则已经离不开电、自来水、电话、互联网甚至煤气管道。旧城是按照古代生活需要设计的，不进行现代化改造是不可能适应现代化生活需要的。

三、旧城改造案例研究的意义

1. 为建立旧城改造理论作准备

从科学的角度说，一种学问要成为一门独立的学科，必须具备三个条件：一是明确的研究对象，二是大致完整的理论体系，三是比较固定且具有一定规模的研究主体。经过近年来一些学者的努力，旧城改造作为一个命题得到广泛的认可，研究的对象也已经开始明确。但其他两个条件都还不具备。一是还没有建立完整的理论体系，案例研究是建立完整理论体系的必要准备。旧城改造理论来源于旧城改造实践，并随着理论的成熟对旧城改造发挥越来越大的指导作用。目前，包括西方发达国家在内，旧城改造的研究开展都还不够深入，旧城改造的理论还不成体系。国外很早就有研究城市更新的，但并没有一个系统、完整的理论。国内只有吴良镛先生在城市更新研究成果的基础上发展提出了“有机更新”理论。总的来说，旧城改造的理论成果还不是系统的、全面的，而是局部的、松散的和探索性的。二是还没有一个固定的研究主体。从事旧城改造理论研究的以规划师、建筑师、社会人文科学家为主，文化学者和作家、记者也有较多的介入。但他们也都并没有以旧城改造为长期主攻方向，更没有以此为职业，比如简·雅各布斯虽然写了《美国大城市的死与生》，但她仍是一个编辑；吴良镛虽然主持了菊儿胡同的改造，但他的身份还是建筑师。这一方面说明旧城改造是一门交叉性、边缘性的学问，另一方面也说明旧城改造作为一门学问，尚没有达到成为独立学科门类的地位，可以认为它是主要从属于城市规划学、建筑学、经济学、社会人文科学，甚至和文化艺术领域有所交叉的一门学问。

2. 探索旧城改造规律的必由之路

虽然旧城改造还没有建立起完整的理论体系,没有形成独立的学科,但我们也并不准备急于呼吁建立这门学科,原因是旧城改造的未知部分还很多,真正规律性的东西还太少。目前所谓成功的旧城改造,也大都经过屡次失败的试验以后取得的成功,带有相当大的偶然性。所谓南池子模式、菊儿胡同模式,虽然获得了成功,但却并没有能大面积推广。可见,只凭现在过去的成功案例来看,旧城改造的根本性规律并没有被充分发现出来。因此,旧城改造在现行的科学体系内不可能有一个确定的地位。我们要做的,就是认真地去实践,踏踏实实地调查研究,允许人们自由地争论,从具体实践中发现规律、总结规律。

当前旧城改造屡屡失误,和缺乏足够的理论认识高度、旧城改造理论尚未建立有关,这也是旧城改造实践研究不可忽略的重要背景。在这种背景下,各种实践都是试验性的,既然是试验,就注定一部分甚至是大部分结果都是失败的。如前面所述,理论尚未建立,这是客观实际情况,暂时无法改变,但我们不能消极等待。科学的理论必须建立在经验基础之上,我们可以通过观察、试验或准试验等手段获取数据或证据,依靠这些手段来对已有知识进行证实或证伪。经验证据也是社会科学最重要的评判标准。即使是在旧城改造理论体系已经建立的未来,案例研究仍然是不可缺少的重要研究内容。

3. 减少旧城改造失误的捷径

一个旧城改造项目的成功,往往有复杂的原因。如果不清楚原因,就照搬其经验到其他地方,必定会造成失误。实践证明,借鉴旧城改造的成功经验,总结出一些模式是较好的方法。所谓模式,是指一系列既成的工作方法。其核心包括两个内容,一是核心问题,二是解决方案。旧城改造经验照搬导致的失误,无非是对核心问题把握不准和采取方法不当两个根本原因。尤其是核心问题,由于旧城改造问题复杂,往往有众多的表象干扰和覆盖,影响决策者对问题本质的认识。比如北京在城市建设和旧城改造中较多推行欧美城市规划和城市更新的做法,主要特征是高速路、立交桥、现代建筑。这些西方城市文明是当代城市形态的主流,但不太适合于完全照搬到北京旧城来,因为北京旧城作为一个千年古都,有着丰富的遗产和鲜明的个性,照搬的结果就是,为了修大马路只能推平四合院,毁掉老胡同。平安大街改造就是个



典型。虽然改造后宽阔的马路缓解了旧城交通，但对原来深厚的商业气氛却造成了致命的破坏。在平安大街改造之前，道路两边店铺林立，十分热闹。但在改造之后，道路加宽了，中间还立起了分道栏杆，人流的穿行极其不易，两侧的店铺也随之衰落。产生这种状况的原因就是把交通功能为主的城区的改造经验照搬到了文化和商业功能为主的区域来。

第一篇 传承与创新



历史名城保护改造案例

第一节 法国巴黎的两次脱胎换骨

【摘要】法国首都巴黎是世界著名的历史名城，历史上有过两次大规模的改造。其中始于19世纪中叶的第一次改造由奥斯曼主持，这次改造以大规模的规划极大地改变了巴黎的风貌，具有很强的前瞻性，基本奠定了巴黎今天的城市格局，但是对巴黎古老的历史建筑和城市风貌造成了严重破坏；第二次改造始于20世纪60年代，这次改造加强了对历史建筑和城市风貌的保护，通过建设新城区，减缓老城区的压力，使旧城的风貌和历史文化遗产得到保护和延续。这两次改造对形成今天我们看到的巴黎风貌具有决定性的影响。本案例回顾了巴黎走过的旧城改造之路，包括曾经走过的弯路、回归文化自信后的成就、旧城改造中的色彩策略以及改造中留下的历史遗憾等。

一、奥斯曼主持的巴黎改造

巴黎是法国的首都和法兰西文化的象征，坐落在巴黎盆地中央的塞纳河畔，拥有1500多年的悠久历史（公元508年建都）。巴黎整个城市建筑布局与建设气势恢弘，色彩和线条优美和谐。巴黎曾被拿破仑夸赞“是世界上最美的城市”。而在19世纪以前，巴黎在建设发展思路上还在因为严重分歧而争论不休。

在拿破仑帝政时代（1804~1815年），拿破仑欲把巴黎建成他和他的法兰西军队的功德碑。他认为一切妨碍实施“宏伟构想”的旧建筑都应该推倒，提出了拓宽马路建设林荫大道的创造性设想，还要修建大广场和大纪念碑，而对城市卫生和安全之类的设施基本不感兴趣。他说巴黎“不仅过去是最美的城市，现在也是，而且将来还要是最美的城市”！其核心就是“美”，并且是以“大”为主要审美取向的美。由于政治上的失败过早来临，他的设想没有来得及在他有生之年完全实现，而只建起了大、小凯旋门等少数建筑，但他的这些夸张和大胆的设计成为下一任改造者的重要设计基础。



图 1-1 巴黎市城市格局（红线是巴黎城市中轴线）

（来源：<http://blog.116.com.cn/?5018/viewspace-276082>）

拿破仑三世时期的 1852 年，一位叫做乔治·欧仁·奥斯曼的男爵调任巴黎所在的塞纳行政区任行政长官。从这年开始至 1870 年的 18 年任期内，奥斯曼启用了著名的城市建筑师欧仁·贝尔格朗德等一批建筑师、规划专家和水利专家，对巴黎市区进行了大规模的规划和改造。奥斯曼制定的巴黎改造计划的核心是干道网的规划与建设，拆除大量的旧建筑，切蛋糕似的开辟出一条条宽敞的大道，并在两侧种植高大的乔木而成为林荫大道。奥斯曼严格地规范了道路两侧建筑物的高度和形式，强调街景水平线的连续性，有意识地营造城市景观。这次规划在水利专家的主持下，创立了巴黎发达的地下排水系统，这个系统工程至今被公认为最完美的城市地下排水系统工程。其中



部分下水道系统后来被规划为博物馆，成为巴黎的观光景点之一。这次城市规划十分重视公共绿地建设，新规划建设了数个大型公园，使之成为“城市

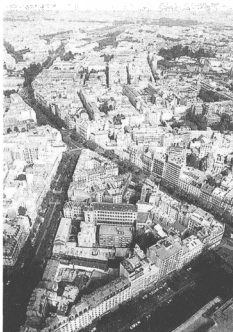


图 1-2 巴黎市区俯瞰
(来源：蜂鸟网)

之肺”，改善了城市人居环境。规划还设计了大量街道家具，其中许多经典之作已经成为巴黎的象征。改造完成以后，巴黎形成了单中心、放射状交通网、主轴线与塞纳河平行的格局。

奥斯曼生活的时代其实是一个新右翼保守势力强盛的时代。法国大作家雨果在 1832 年写成的《向拆房者宣战》就表达了对与破坏历史遗产无异的大拆大建式的城市建设的愤怒。奥斯曼的规划在包括保守势力在内的很多人看来，都是对许多古建筑毁灭性的破坏，因此这次规划从一开始就面临种种质疑和重重阻碍，这也是他的规划直到现



图 1-3 鸟瞰巴黎，宛若星光四射，蔚为壮观
(来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_43e4d29d0100rs99.html?tj=1)

在都饱受争议的原因之一。他运用自己的职权实现了自己的设想，运用传统的巴洛克城市规划模式（整齐、对称和轴心崇拜），“超前”地实现了现代城市规划。这是对巴黎城市格局影响最大的一次规划，从此巴黎脱胎换骨，从一个中世纪风貌的城镇，演变为一个现代都市。这次规划基本奠定了现代巴黎的城市格局，也是20世纪60年代巴黎旧城改造的现实基础。

在奥斯曼之后相当长的一段历史时期内，巴黎仍保持着单中心的城市空间结构，但是到20世纪前半期，老城区已经不能满足现代生活需要。这个时期巴黎遇到的最大问题，和今天北京、上海等中国城市所遇到的一样，即如何承受人口激增的压力。任何优雅的城市空间与高密度人口都是不兼容的，即使曾经属于“高尚”住宅区的地方，也往往会因为人口的激增而衰落。城市人口不断增加，城市不断扩展，许多平庸、简陋的住宅楼一直在没有任何规划约束的状态下在这座“最美的城市”里蔓延。历史上巴黎塞纳河右岸的玛海地区，曾是个富人居住的高级府邸区，但随着人口的涌入，基础设施难以承受巨大的压力，又不能适时更新，很快那里就衰落了。旧日的高尚院落，演变成了大杂院、贫民窟，到20世纪的1970年，那里竟充斥着约7000家杂乱的小店铺，还有约30%的居所没有自来水，10%的居民家庭不通电，60%的家庭没有独立的厕所。被拿破仑称为“最美的城市”的巴黎，其“美貌”已经被日渐销蚀。

关于巴黎城市风貌如何定位的问题，巴黎人仍在争论：是保护传统的城市风貌，还是推倒重来？他们难以决断。在犹疑中，自1859年至1931年的70多年间，巴黎就没有完整的、精心规划的大规模城市居住区的建设实施。为了应对这一难堪的局面，巴黎市开始作出努力。在1932年至1935年间，第一个大巴黎区整顿规划出台，规划提出要修建232公里的城市环路，整个巴黎地区要分成几个区域实施建设，特别是突出了保持城市特色区域这个核心问题。这个规划对于缓解巴黎市中心的压力，进而给整个城市的良性发展提供有力的保障，是有积极意义的。但后来因为第二次世界大战的影响，这个规划没能完好地实施，巴黎失去了一次旧城改造的机会。

第二次世界大战使巴黎遭到了严重的破坏，众多的巴黎市民甚至失去了最起码的住所。战后的巴黎面临的最紧迫问题，是为失去住所的人们提供遮风避雨的房屋。在短短十年间，巴黎在近郊区建造了占地一万公顷的住宅区，几乎和市区面积相等。因为建造仓促，所以设备简陋，居住条件较差。



直到1958年以后,这样的建造还在延续,而且速度和规模都更快更大,以便尽可能多地容纳住户,它们消耗了近郊区宝贵的土地资源,砍伐了大量的树木。新公寓的设施条件较差,改建的余地也很小。随着这样的建筑越来越多,巴黎发展的障碍也越来越大。就是在这种情况下,法国政府下定决心,在1961年和1968年,分别针对大巴黎地区开始了两轮较大规模的规划改造。此后,又不断出台措施进行完善,直到今天。

目前的法国实行大区、省、区、乡、镇五级行政管理体制。巴黎大区是全国22个大区之一,巴黎市在1982年以前是巴黎大区的一个市镇,面积105平方公里,人口230万。1982年法律规定,巴黎既是市镇又是省的地位,并且与巴黎大区相互独立。目前说的巴黎,由于城市规模的扩大和区域经济一体化的发展,已经趋于“大巴黎区”的概念,大体上是巴黎大区所辖范围,面积1200多平方公里,人口1100万。

二、1961年以来的巴黎旧城改造

1. 主要措施

厚重的历史给巴黎留下了丰富的遗产,也背上了沉重的包袱。战后欧洲经济的复兴使巴黎城市规模迅速膨胀,现代产业的飞速发展亟须新的发展空间,而旧城区的单中心格局和老化的城市功能使得巴黎难堪重任。更重要的是,大战破坏等历史因素造成的城市不健康发展趋势还在继续。

1961年和1968年,巴黎规划部门在结合历史所有城市计划优点的基础上,完成了对大巴黎区规划的两次调整。按照巴黎发展成有1400万人口、500万辆私家小轿车的城市规模,制订完善的规划。

(1) 成立专门领导机构。1961年,巴黎市政府成立了“地区规划整顿委员会”,统一领导巴黎市的城市规划和建设。同时,在巴黎大区设置了“巴黎大区城市规划与开发研究所”,为巴黎大区的建设提出规划和方案。1963年出台了《巴黎大区规划指导方案》。

(2) 在旧城执行稳定的行政区划范围。随着巴黎市的扩大,巴黎与巴黎大区的联系越来越密切。1990年,巴黎大区和巴黎市根据中央政府的要求,共同编写了《巴黎大区和巴黎市的白皮书》,1994年巴黎大区出台了《巴黎大区总体规划》,1996年出台了《巴黎大区可持续发展计划》,1999年又制

定了《2000~2006 年国家——大区计划议定书和大区规划》，这些规划和计划的宗旨都在于强调巴黎市和巴黎大区的建设和整治，保持整个区域的经济社会文化和环境均衡发展。

尽管围绕巴黎的发展，巴黎大区的行政区划进行了扩张，但是，作为省和市镇的巴黎，其行政区划则一直明确和固定。特别是在 1975 年，巴黎获得了自治地位，1982 年法律规定巴黎既是市镇，又是省的地位。因此，在行政隶属上，巴黎市和巴黎大区是相互独立的。这些举措的宗旨，一方面在于突出巴黎作为市镇的悠久文化内涵和超强国际竞争能力，通过与周边地区的协调，将工业和拥挤的人口向周边省疏散，而在巴黎市，则集中发展第三产业，尤其是文化、金融、科技等产业；另一方面在于有效协调各方行动，尤其是交通、居民点、工业区等的布局。通过扩大巴黎大区的行政范围，并通过一级行政力量制定和实施规划，在巴黎大区修建了联系巴黎城区与卫星城的配套工程、高等级公路、高速地铁等，从而实现巴黎市与巴黎大区的协调发展。

(3) 减轻旧城区负荷。这个规划特别注重对城市内涵的改变，规定不再增加居住密度，工业、金融业等都将按照计划迁出中心区，在大巴黎地区沿着塞纳河向下游地区发展，形成带状城市。规划打破了单一中心模式，建设了以拉德方斯区为代表的卫星城市中心，有效地吸引了大量的工业、金融业和人口迁出中心区。后来这一规划执行得比较坚决。比如在玛海区，就按新规划降低了人口密度，迁出了约 2 万人口，20 多栋旧日府邸改造成了艺术和民俗博物馆，一些有特色的小店铺保留了下来，破旧的面目一扫而光，成了吸引游人的良好去处。为了保护好位于西郊的布劳涅森林公园，巴黎市

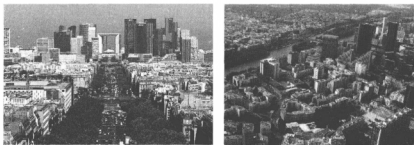


图 1-4 从巴黎铁塔上远望巴黎新区（前景还是巴黎旧城）

（摄影：陈荣彪，来源：<http://xjzclub.citygf.com>）



政府干脆封闭了曾经穿行其间的数条公路，恢复了宁静的森林环境。他们认识到，在城市周边，确保一些“非城市化”的地段，对于城市环境的改善是非常明显的。依照规划，第二次世界大战前曾经平均只有 35 平方米的民宅，在新的规划实施后达到了约 100 平方米，实现了规划提出的“更加富有人性”、“安逸与雅致”的人性化人居目标。而其中最关键点，是如何尊重记载着法兰西文化的城市风貌。

(4) 努力实现新旧建筑的协调。在旧城区是否建设新建筑，虽然一直在争论，但是实践中达成了这样一种妥协：允许建设新建筑但要尊重老建筑，尽量保持与老建筑风格上的协调。巴黎的早期风貌以不太高的楼房为特色，整个城市的楼房大都在 6~8 层，鲜见高大突出的建筑物。战后，主张建高楼的和反对建高楼的都在努力宣称自己如何正确。建高楼派以蓬皮杜总统为代表。他对法国《世界报》说：“我不是一个高层建筑迷。我觉得在一个小村庄或小城镇里建造高层建筑，甚至建造中等高度的楼房都是不合理的。然而，事实上是大都市的现代化导致了高层建筑。”他还针对反对派说道：“据我看来，在法国，特别是在巴黎，反对高层建筑完全是一种落后的偏见。高层建筑的效果如何，这要看它的具体情况而言。也就是说取决于它的位置，它与周围环境的关系，它的比例尺度，它的建筑形体以及它的外表装修。”他还特别强调指出这是“一个比例问题而不是一个原则问题”。蓬皮杜是以倡导新建筑而闻名的总统，对高层建筑的理解也有他的独到之处，在



图 1-5 巴黎旧城建筑景观风格大体相似

(摄影：李文杰，来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_48299fee0100071b.html)

他那个时期，蓬皮杜艺术与文化中心是突出的代表作。它是从来自 71 个国家的 681 个方案中选出的，其外形十分奇特，所有的建筑结构管道均暴露在外，看上去就像把“一座化工厂搬到了市中心”。尽管如此，这样的超级新潮建筑由于是建在老城区里，所以依然严格遵循了旧城的高度和体量限制，从总体规格上并不过分强调自己，取得了与周围环境格局的协调。

(5) 在旧城外提供发展新建筑的足够空间。摩天楼是新建筑的追求，在这一点上，很长时间争论不休。后来一座突兀于旧城古老建筑群中的缅甸·蒙巴拿斯大楼的建成，打破了争论的平衡。人们发现，这座高达数十层的大厦，与周边的环境怎么也协调不起来，色彩、相貌、高度都完全不是一回事。人们又心疼起老城了，所以才决定在老城区不再建高楼。对蒙巴拿斯大楼的批评一直延续到今天，人们只要去巴黎，就会看到它还在一群和谐的老房子之间孤独地站立着。也就是在这以后，巴黎分区建设的原则被坚决地实施了，这才有了拉德方斯等新区。拉德方斯区位于从卢浮宫、协和广场、香榭丽舍大街一直到凯旋门这条轴线的西端，被称作“巴黎的曼哈顿”，那里集中了法国最大的 20 个财团中的 12 家总部，许多外国大公司总部也设在拉德方斯。拉德方斯的标志建筑是大拱门，它奇特的造型带领着众多新潮大厦，彻底改变了巴黎的天空。20 世纪 20 年代，法国建筑大师勒·柯布西耶曾设想沿这条“伟大轴线”的建筑高度不得超过 100 米，但现在的实施中早就超过了 180 米，在更新的规划中，那里计划建造一座 400 米高的摩天楼！这里成了现代巴黎的代表，充满生机与活力。而它的实施条件，正是因为它远离了传统风貌保护区，才可以放开手脚大胆设计。巴黎的新生，取决于拉德方斯等新区的发展程度，它们的新中心功能越是完善，它们自身的生命力就越强。新区发展程度越高，对传统城市风貌的保护就越容易实施。

(6) 科学和艺术的色彩规划。20 世纪 80 年代起巴黎市政府将色彩规划作为政府条例进行颁布。城市色彩管理制度中规定，各个临街店面只能在一层为其施展商家色彩魅力的区域，而一层以上建筑部位是不能任意设立广告或公司标牌的等。即使有，颜色也不能显眼。如此一来，在城市主体色调的背景下，城市色彩自然就会显得既统一和谐又丰富多彩。

老城区的建筑主要是以有着上千年历史的各个时期的老建筑为主，在色彩规划与建设上，基本上由奶酪色系和深灰色系组成，这成为巴黎旧城的标志色彩，让人们无论走到城区的哪个角落，只要看到这两个色系都会明确无



误地知道自己是身处巴黎。简单明了、整齐划一的颜色，也使得巴黎在欧洲众多城市色彩规划当中显得出类拔萃，独树一帜。

而新城拉德方斯色彩则多为明朗冷峻的色调，整个市区具有鲜明的工业时代的美学特征。在拉德方斯的色彩规划与建设中，色彩设计师和建筑师们更加注意了点缀色的巧妙应用，使得拉德方斯的色彩不但不显得单调呆板，



图 1-6 诺因·蒙巴拿斯大楼是巴黎旧城最突兀的建筑

(摄影：李文杰，来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_48299fee0100071b.html)



图 1-7 远眺巴黎的旧城与新城和谐共处

(摄影：陈富强，来源：<http://blog.zjol.com.cn/291964/viewspace-775191>)

反而呈现出一种在冷峻中见绚丽的特殊艺术效果。

在巴黎城市规划与建设上，其主管部门是文化部而不是建筑部，从中我们也能够体会到法国政府对城市历史、文化、艺术的尊重。



图 1-8 老巴黎的建筑被完整地保护了起来，传承着巴黎的文化与历史



图 1-9 巴黎新区中的广场与现代建筑

(摄影：陈荣彪，来源：<http://xjzclub.citygf.com>)

2. 改造的成就和经验

(1) 成功完成了由单中心到多中心的格局改造。这次规划使巴黎既保持了中心区的繁荣和老城区的历史风貌，又获得了安置人口和产业的空间。战后高收入阶层逐渐集中在城市西侧，形成新的高级住宅区，商务活动也随之向西移动。巴黎规划部门在 1958 年对中心“西移”倾向加以确认，决定在城市轴线西端紧邻巴黎城的近郊区拉德方斯建设新的商务区。经过 30 多年的开发建设，拉德方斯形成了一个风貌与旧城区截然不同的现代化副中心。



与此同时，在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初，巴黎迎来了人口增长高峰，这一时期巴黎地区先后进行了三次区域规划，规划的指导思想都是降低市区人口密度，在郊区建设新城，收纳从市区疏散出去的人口。这个计划最终促使在巴黎城的外围地区，城市沿塞纳河、马恩河、卢瓦兹河河谷方向扩展，形成了五座新城。这些新城距离城市中心（巴黎圣母院）较近，平均距离为 25 公里左右，有良好的公共换乘系统，集聚了各种产业（比如著名的迪斯尼乐园就位于新城之一的马恩拉瓦莱），注重与自然环境综合，绿化带环绕等。

（2）旧城改造建立在文化自信的基础上。城市建设不能没有文化的自信。自信是文化、历史积淀的结果，自信又是城市文化创新的起点。巴黎在旧城改造中体现出来的文化自信充分体现在以下四个方面：一是自豪地坚持认为巴黎是最美的城市，珍惜巴黎历史上遗留下来的建筑精品，对老建筑总是精心地维护和利用，即使内部再现代化，至少也要保持外观的历史风貌；二是努力保持新建筑与旧城风貌的协调性，如果有了破坏历史风貌的建筑，社会就会及时地提出批评并进行反思；三是顽强地坚持并张扬自己的城市文化和城市个性，如坚持不改造历史遗留下来的狭窄街道，而宁肯用单行道解决交通问题，享受并向游客宣扬巴黎的城市文化和独特生活方式；四是一向保持极为开放的精神状态，如博物馆大都设在精心维护的古建筑里面，并且开放程度惊人，大量的稀世珍宝几乎以零距离的方式向世界各国游客免费开放。

（3）以攻为守，用充足的新空间释放旧城过重的城市负荷。巴黎建设拉德方斯等新区和卫星城，极大地满足了巴黎这个现代产业突飞猛进的城市发展欲望。如果固定旧城单中心格局，无论如何改造，新建筑都没有建设的空间，新生产力就没有增长的充足余地。城市发展的压力被抑制的结果，要么是生产力被扼杀，要么是旧城被完全摧毁。所以，堵不如疏，与其让新势力在旧城顶着高压畸形蔓延，不如给其空间使其充分发展。拉德方斯新城成为这次规划最大的成就之一，也从此向世界展示了千年巴黎的一个新面孔——时尚、现代的巴黎。而这一切，并没有像奥斯曼那样以摧毁过多的历史文物为代价。

3. 主要问题与教训

（1）拆旧建新式的改造，城市历史文化遗产破坏严重。奥斯曼的规划留下的问题仍然存在。为了开辟道路，奥斯曼拆掉了巴黎 1/3 中世纪和文艺

复兴时期的建筑、10%的私人宅邸。为了修建一条贯通巴黎南北的大道，奥斯曼甚至拆掉了原来的巴黎市中心——巴黎圣母院所在的城岛。无数中世纪时期的巴黎建筑就此被夷平，代之以当时流行的石头大房，这些破坏当然是无法恢复的。

(2) 重视中心区建设，导致城市发展不均衡问题日益突出。发展不平衡始终是巴黎城市发展的最大问题，历次改造和规划都没有解决这个问题，甚至情况日益恶化。在开辟新的交通网络和建设昂贵的新公寓楼群之后，由于大规模的搬迁，传统的社会网络遭到破坏。郊区建起了大批毫无味道的“睡觉城”，至今仍是被冷落的一部分。甚至这一做法还形成了巴黎旧城改造的一个恶习，第二次世界大战后就又兴建了大量这样的社区。20世纪60年代开始的这次改造，限于资金和人力等客观因素，巴黎仍没有采取在新城范围内全面开发的建设方式，而是集中力量重点建设新城中心，这就造成了新城和旧城、新城中心与新城周边之间发展十分不均衡。居住在新城周边和旧城的居民们感到，他们居住的地方似乎都被政府忽略了。

(3) 就业机会与配套设施不完善，导致社会问题突出。巴黎市在两次改造中，过分强调物质环境的改善，而忽视了对城市整体社会环境和服务的改善，尤其是忽略了低收入人群的就业和居住环境的改善，结果导致社会问题突出。以2005年震动整个欧洲的巴黎骚乱为例，它发生在距离市中心不到1小时车程的地区，这里主要聚居着非洲与阿拉伯人移民。他们大多就居住在20世纪六七十年代建造的高层住宅里。法国政府当年为缓和巴黎城区住房压力，大力推动房地产开发，在巴黎郊区和卫星城建设了大批高层房屋。这些匆忙建起的高层公寓楼群，虽然满足了居民的住房需求，改善了居住条件，但由于配套设施不完善，社区生活单调，吸引来的都是无法负担市区生活费用的贫穷居民和新移民。高人口密度、移民众多、高失业率，使这些地区逐渐成为贫困、犯罪、吸毒、被遗忘者与被害者的代名词。美联社评论说：“那里的移民感觉正在被边缘化，被割裂于社会繁荣之外。”再加上经济增长乏力，右翼势力抬头，贫富阶层对立，社会矛盾激化，最终导致了这场骚乱的发生。

由此可见，旧城改造绝不只是建筑和规划的问题，而是面临着各种社会问题的系统工程。旧城改造是否成功，最终的标准就是看是否有利于城市协调发展和社会全面进步。



【简评】

特点：(1) 成就突出，影响深远。(2) 同北京一样，巴黎历史上的改造都备受争议，走了不少弯路。但惨痛的教训促使巴黎逐步走出了文化迷失的困境，终于取得了世界公认的成功。(3) 巴黎建筑在材料选择方面多选择大理石材，坚固耐用，其旧城保护方案与本土建筑的特点较好地结合。(4) 通过建设新城拉德方斯形成的新城和旧城并举的成就是世界历史名城保护的重大创举。

缺陷：(1) 先破坏后保护，许多已经无可挽回；(2) 发展不平衡的问题至今没有得到解决。

第二节 英国伦敦城市更新的历程

【摘要】 伦敦也是历史悠久的城市，在漫长的中世纪和工业革命后 200 多年间，城区基本上都是自发生长，有计划的旧城改造开始较晚。伦敦旧城改造中政府的作用明显，不但财政补贴制度逐步完善，还成立了国有开发公司，实际上以有限的资金整合了大量私人投资。改造过程中，较好地处理了政府的领导作用和私人投资的主体作用之间、公共性和商业性之间的关系。

一、伦敦城市更新的历程

英国是最早开始城市化的国家之一，但在工业革命及以后相当长的时期，伦敦城市增长一直处于自发扩展的状态。伦敦真正意义上的城市更新始于 20 世纪 30 年代的“清除贫民窟计划”。1930 年英国工党政府制定《格林伍德住宅法》，采用当时有影响的《建造独院住宅法》和“最低标准住房”相结合的办法，来解决贫民窟问题。这一法规首次提出对清除贫民窟提供财

政补助。

第二次世界大战后，伦敦在周边建立一系列卫星城，将改造地区的人口及经济活动安置到卫星城，以缓解伦敦的人口、交通、环境等压力。这种通过建设卫星城疏散城市人口的办法，尽管给伦敦建设腾出了一定的空间，但也造成了内城人口的外溢及内城的衰落等问题。此外，在清除地段建造出“有规划的”高中层公寓式出租住宅社区，破坏了维多利亚时代的街区风貌。

20世纪60年代末，英国的城市出现了比较严重的衰退，造成衰退的原因是第二次世界大战城市人口郊区化过程。1946年英国政府开始推行的新城运动，随着人们收入的提高、小汽车的普及，人们自发地离开城市。过度郊区化造成内城的衰退，从而引发物质性表象外的一系列的社会、经济结构问题。更新政策从大规模清除贫民窟转向住宅整修和改善及中心城区商贸区的复兴，更新过程中的环境保护、文化继承以及保留历史悠久的街区和社会生活特色等问题被提了出来。

20世纪80年代，伦敦的城市更新政策有了重大的转变，以政府计划为主的城市更新政策转向市场引导与私人投资为主的城市更新政策；同时，公众逐渐参与到更新改造规划当中，对城市更新产生一定的影响，英国的城市更新由政府操纵的“自上而下”的方式过渡到“自下而上”的“社区规划”方式。

二、英国城市更新的主要措施

一是实施财政补贴制度。在英国的城市更新中，财政补贴是英国政府推行更新改造计划的重要举措，从20世纪30年代《格林伍德住宅法》实施至今，大致可分三个阶段：第一阶段，始于20世纪30年代的清除贫民窟运动以及第二次世界大战后大规模的住房短缺，政府为大规模的住房拆迁重建提供住宅补贴，以消除住房短缺及提高市民的居住质量；第二阶段，始于20世纪60年代，住房政策转向住房整修和改善，这一阶段政府转向主体补贴，为需要住房改善的市民提供帮助；第三阶段，始于20世纪80年代，公共支出大幅减少，社会建房备受指责，住房政策转向私人提供。此外受郊区化的影响使内城日渐衰落，为弥补城市建设资金的不足，将私人投资吸引到内城改造中来，英国成立了城市发展基金，主要用作计划内的改造项目补偿金，弥

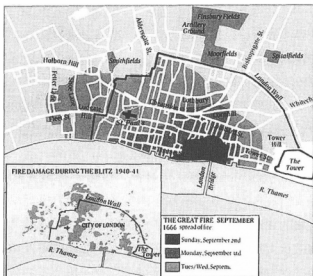


图 1-10 1666 年 9 月的伦敦大火，迫使城市整体重建，这是伦敦大火前的城区格局
(来源：<http://stayhungry.blog.163.com/blog/static/183003442201131625535/>)



图 1-11 1811 年建筑师纳希设计的、位于伦敦边缘的摄政大街
(来源：<http://stayhungry.blog.163.com/blog/static/183003442201131625535/>)

补改造收益的不足，带动私人投资的积极性。

二是成立城市开发公司。1980 年，为了解决内城衰退，实现内城复兴，伦敦成立城市开发公司，担负着吸引私人投资，改造内城地区，实现内城复兴的重任。公司每年度的发展计划必须经环境部批准后方可实施，并提供公

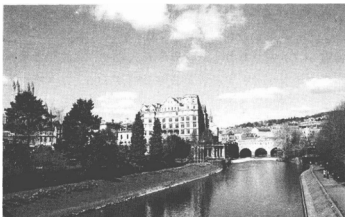


图 1-12 伦敦城内受中国园林影响而设计建造的“英华庭园”

(来源：<http://stayhungry.blog.163.com/blog/static/183003442201131625535/>)

共资金的支持，而且任命顾问小组评估公司的业绩。公司采取以市场为导向的战略，培育资本市场、土地市场和住宅市场等，利用国家公共资金的投入和一些优惠政策，刺激更多的私人资金注入到指定区。

三、经验总结

伦敦的城市更新发展过程，至少能够给我们带来以下三点启示：

第一，城市更新绝不仅仅是旧建筑、旧设施的翻新，不仅仅是一种城市建设的技术手段，也不仅仅是房地产开发为主导的经济行为，它还具有深刻的社会与人文内涵。忽视社区利益、缺乏人文关怀、离散社会脉络的更新不是真正意义的更新。

第二，城市更新的成功有赖于建立一个真正有效的城市更新管治模式，即要有一个包容、开放的决策过程，一个协调、合作的实施机制。只有将社区力量纳入决策与实施的主体之中，与公、私权力形成制衡，才能保证更新效率、公平与目标的统一。

第三，要建立一个有效的城市更新机制，政府的积极作用不可替代。政府既要运用一些激励性政策吸引私有部门对城市更新进行投入，又要维护公众利益，为社区创造条件，在三方伙伴关系中起到协调、引导、监察和调解的作用，确保社区利益不为商业利益所吞没。



【简评】

特点：(1) 充分尊重市场规律和私人权益，注重保护城市文化内涵和历史风貌；(2) 完善的财政补贴制度；(3) 以具有公共事业性质的城市开发公司作为旧城改造主体；(4) 在引导市场力量参与旧城改造的过程中，充分尊重当地居民的意见，所创新出的社区规划对世界影响深远。

局限：过于依靠市场的力量，不得不疲于应付修修补补，整体规划水平不高，旧城衰退的问题始终没有得到彻底解决。

第三节 浙江绍兴旧城的整体保护

【摘要】 绍兴城市规模小，但古城风貌保留比较完整，绍兴市政府方面采取了点、线、面全方位整体保护的方案，最大限度地保护了历史风貌。政府是改造的主导力量，承担了公共设施改造的投入，同时根据受益情况，充分发挥了居民和企业的力量。改造结果既完整保护了历史风貌，提升了环境质量，又带动了旅游业和招商引资，提升了城市整体价值和竞争力。

一、概况

绍兴是一座有着 5000 年文化积淀和 2500 年建城历史的文明古城，是我国国务院 1982 年首批公布的 24 个历史文化名城之一。市内人文古迹遍布城乡，各级文物保护单位多达 274 处，其中国家级 16 处、省级 54 处，另有 3000 多处文化遗存和 3.5 万件入藏文物，被誉为“一座没有围墙的博物馆”。1959 年，长江中下游地区的良渚文化在绍兴得到印证，表明绍兴有 5000 年的文明史。



图 1-13 绍兴古城风貌

绍兴被誉为“一座没有围墙的城市”，更是一座坐落在水上的城市；绍兴被誉为水乡、桥乡、酒乡、书法之乡、名士之乡等。此外，绍兴还有百座古桥，至今尚存 18 条河流，是著名的江南水乡。

绍兴是古老的，但是绍兴又是现代产业发达的城市，绍兴古城保护和改造，与打造绍兴经济城市、文化名市一起，成为绍兴发展的目标。

1999 年，位于城市核心地带鲁迅路的全国重点文物保护单位鲁迅故居等文物和历史街区因商业改造而引起社会广泛争议，绍兴旧城整体保护改造被提上了日程。

二、改造方式：修旧如旧，文明改造

新的旧城改造方式从 2001 年 3 月开始，按照“修旧如旧”的思路进行改造：对已经确定的文物保护单位或具有文物价值的民居保持原状；对部分受损和已经损毁的民居，依照原状实行修整和重建，并且按照同济大学建筑系专家设计的方案，对门户、窗栏、屋脊等进行复古的修整。

改造过程中，政府坚持以人为本，以自愿改造为原则，杜绝强制拆迁，逐户谈话，征求改造意见，并在综合考虑的基础上，采纳了居民的意见，将卫生间建造在楼梯下面。

三、文化保护：点、线、面结合

同济大学的专家把名城保护分成了三种模式：第一种是山西的平遥，实



行的是一个全城的保护；第二种模式是绍兴的点、线、面进行结合的保护；第三种模式是指主要对城市里面重点文保单位进行保护。一般来讲，进行全城保护比较困难，而只保护重点文保单位不保护环境，文化名城也是徒有虚名。所以，绍兴模式提出：第一要对重点的文保单位进行保护，第二需要对历史街区进行保护，第三需要保持整个城市风貌的延续性，就是城市格局能够有自身的特色。无论缺少哪一点，历史文化名城都不成立。

与部分城市文保事业举步维艰相比，绍兴古城的点、线、面保护的做法和经验，以及保护与发展之间的恰当处理，赢得了各方赞誉，被业内称为“绍兴模式”。

1. 点——文物保护

绍兴城内不仅文物众多，而且相对比较集中。从时间分布看，贯穿了自夏朝以来直至清末的各个朝代；从类别看，包括了古遗址、古墓葬、石刻、古建筑、古典园林、名人故居，以及近现代重要史迹，尤其以名人故居为主的地上文物众多。

面对散落街巷，宛若满天星斗的众多文保单位和历史遗存，绍兴人认识到：文物不是包袱，保护文物不是保护落后。

针对文物相对集中的现状，主持者采取了“原地、原物、原状”的改造思路。绍兴市投资 10 多亿元，对城区和近郊的文物保护单位，严格按国家文物保护法规定，实行原地、原物、原状保护，并划定保护范围和三类建设控制地带：第一类建设主要是街区里面传统的民居，传统的模式是修缮；第二类是普通的民居，主要是进行土地的改善；第三类是对违法的、或者是不协调的建筑（如一些 20 世纪 80 年代建设的一些多层建筑）要进行整修、拆除或者更新。

对具有文物保护价值的文保点，按同样原则予以保护，形成梯级保护结构。

在这个改造思路的指导下，绍兴市先后全面修复了周恩来祖居、蔡元培故居、鲁迅祖居等各级文保单位，实施了鲁迅故里保护工程、兰亭保护一期工程、沈园三期工程、周恩来祖居环境改造工程、秋瑾故居后园恢复工程等，重建了贺秘监祠，编制了《吕府保护规划》方案，从而有效加强了对文物史迹的保护和利用工作。

通过加强对“点”的保护，使古城范围内从新石器时代晚期到近现代的

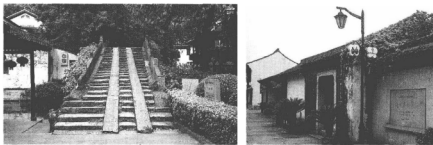


图 1-14 绍兴文保古建筑

(来源：老百晓在线、中国阳光摄影网)

文物单位都得以较好保存。

2. 线——水系和街巷肌理保护

绍兴是一座漂在水上的城市，水是绍兴的灵魂，这也是绍兴的基本城市特征。

古城四周，护城河如玉带环绕；鉴湖水系，湖光山色一派水乡风光。绍兴城内尚存 18 条古城河道、84 座古桥，河网密集，在绍兴每平方公里的区域内就有 4 公里长的河道。走进城内，“一河一路、一河两路、有河无路”的景致，充满浓浓江南水乡风情，让人流连忘返。

针对绍兴的地理、历史现状，通过河道的治理和历史街巷的保护，串联散乱各处的文物遗产成为改造中必须考虑的重要问题。

近年来，绍兴投资几十亿元，砌整疏浚了 12 公里长的护城河及 18 条内河，疏浚总里程达 43 公里。经过综合整治，古城形成了以河流为骨架，街坊临河、宅第傍水的水城格局，就如一条纽带，将一颗颗闪着耀眼光芒的文化遗产串在一起，形成了宝贵的“珍珠项链”，使人置身于“小桥流水人家”的美好环境之中。

3. 面——历史街区的保护

绍兴文化名城保护的终极目标是全城保护。将点和线串联起来，进而达到全城保护之目的，那就是“面”上的功夫：历史街区的保护。

历史街区是绍兴这座历史文化名城的重要组成部分，留下了众多清末民初近百年的建筑符号。小桥流水，粉墙黛瓦，不但保存着这座城市发展过程中的历史信息，也反映出了绍兴历史文化名城的特色和风貌。

绍兴专门出台《绍兴历史街区保护实施办法》，先后投入 11 亿元，通

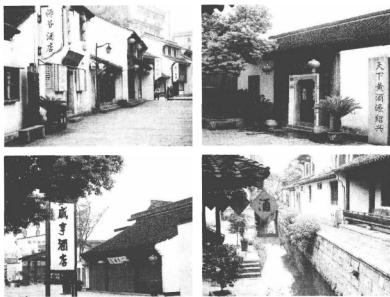


图 1-15 绍兴古城改造后的景观及商业

(摄影：银古树，摄于 2010 年 9 月 12 日，来源：<http://www.zgyggy.com/>)

过保护、修缮、恢复、保留、整饬、更新等方式，对 7 个历史街区进行保护修缮。

在时序上明确近、中、远期的保护目标，并对工程项目实施一期、二期以及更多的滚动式发展，把一批有保留价值的建筑物纳入街区的修缮保护范围，使一息尚存的古旧建筑得以挽救和保留，由此市区历史街区的实际保护面积由原来的近 150 万平方米突破为 200 万平方米。

四、资金来源：政府为主，多元投资

政府的财政资金是主要资金来源，因为这和绍兴旧城改造的性质有关。绍兴的定位是：保持文化内涵，延续文化脉络。这种旧城改造和文物保护的模式依靠住户私人无法进行，因为大多数住户住的是公家的房子，他们没有改造的动力；依靠开发公司也不行，因为开发公司是以赚钱为目的的。这种改造只能依靠政府投入——输入式的改造。在公共设施的架设上，政府全额出资；在对民居的外形恢复和室内卫生设施建造中，私房住户出资 45%，政府出 55%，公房住户改造经费由政府全额负担，改造之后象征性地将租

金每平方米提高几毛钱。

第二就是银行贷款，2003 年引进了世界银行的 4412 万美元的贷款。还有就是企业的资助，有一些拆迁的地块拍卖给房地产商，房地产商获取收益。

五、取得的成就

1. 提升了城市品位，增强了城市综合竞争力

通过旧城改造，改造了城市的环境，提高了城市的知名度；同时产生了一定的社会效益，荣获了一些荣誉称号，如中国环境保护模范城市、国家卫生城市、国家园林城市、国家最佳魅力城市、中国优秀旅游城市、全国创建文明城市先进城市，水环境治理优秀范例城市等。

与此同时，城市综合竞争力得到明显提升。2006 年，在中国城市竞争力 50 强当中，绍兴居第 29 位，浙江省的排名第 3 位，排在杭州和宁波之后；同年中国城市生活质量排行榜的 287 个城市中，绍兴居全国第 20 位，浙江省第 3 位；同年旅游竞争力百强城市除 4 个直辖市外，绍兴第 19 位，居浙江省第 3 位。

2. 生活环境得到优化，生活质量得到提高

通过历史街区的保护，拆除了违章建筑，居民的房屋质量得到了改善，特别是危房整修，墙体渗漏的情况得到了改善。通过基础设施的改造，增设了卫生设施，摒弃了沿用多年的使用马桶的习惯。通过水电改造，消除了长期以来邻居之间为了水电费产生的矛盾。

3. 促进了商贸旅游的发展

世界银行 2006 年 11 月 11 号公布的中国 120 个城市评估报告显示，绍兴名列前 3 名，绍兴也是中国银行评选的投资的金牌城市。从这几个数字我们可以看到，2005 年，全市接待国内外游客 1523 万人次，实现旅游收入 116 亿元，旅游人次和旅游收入分别比上年增长 34% 和 22.1%，分别比 2001 年增长了 19.8% 和 78.5%。

4. 加快了房产的升值

在绍兴整个 8.3 平方公里的范围里，街区的老房子，当初收购的时候是 1600 元/平方米，2006 年已经涨到了 5000 多元/平方米。



六、总结

绍兴旧城改造的成功，不仅在于保护了原有建筑风格，而且在于住在这里的人与建筑成为一体。有了住户的积极参与，街区就充满了生气。

绍兴市的“点、线、面”结合的文化保护与发展方式，政府主导下的市民参与、企业资助、银行贷款的多元投资机制值得借鉴。

【简评】

特点：(1) 整体保护，点、线、面相结合；(2) 政府主导，多元主体参与；(3) 从保护旧城整体着眼，保护城市历史形成的空间格局与城市肌理，而非局限于保护任何局部。

工业区转型改造案例

第一节 德国鲁尔工业区转型改造

【摘要】鲁尔工业区是德国传统的综合性工业区，是德国发动两次世界大战的工业基础，曾经占全国工业产值比重的40%。第二次世界大战后日益老化和衰落，主要表现在基础设施和产业结构方面。德国政府对鲁尔区进行了合理规划，在改善基础设施、合理城镇布局、调整产业结构方面做了大量工作，使鲁尔区成功转型，并再次实现了快速发展。

一、改造前的现实情况

鲁尔区是德国最大的工业区，也是世界最重要的工业区之一。位于北莱茵—威斯特法伦州的西部，介于莱茵河及其支流鲁尔河、利伯河之间。在行政上鲁尔区并不是一个独立的区域，通常以该区最高规划机构——鲁尔煤管区开发协会管辖范围为界，面积4430平方公里，不到全国面积的1.3%；人口约540万，约占全国的6.6%。鲁尔区是一个老工业区，从19世纪中叶开始发端，其显著特点是，一直是以采煤、钢铁、化学、机械制造等重工业为核心，并是德国的能源基地、钢铁基地和重型机械制造基地。能源、钢铁和重型机械这三大部门的产值曾一度占全鲁尔区总产值的60%。

第二次世界大战后，在新一轮产业革命浪潮的冲击下，世界其他一些以

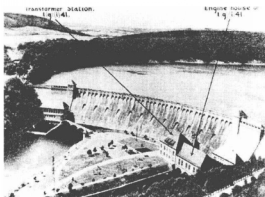


图 1-16 纳粹德国时期的鲁尔区一角

重化工业为主的传统工业区纷纷陷入严重衰弱危机之际，唯有鲁尔区仍保持较强的生命力，经济持续发展。但进入 20 世纪 50 年代后，由于廉价石油的竞争，百年不衰的鲁尔工业区爆发了历时 10 年之久的煤业危机，继而又发生了持久的钢铁危机，矿区原有的以采煤、钢铁、煤化工、重型机械为主的单一

的重型工业经济结构日益显露弊端，全区的经济受到很大的打击，鲁尔区的实力开始下降，经济的中心地位减弱。面对衰落和发展两条道路的抉择，鲁尔区选择了发展。发展的核心就是开展区域全面整治和更新，重点是改变原有单一的经济结构，使矿区经济朝着多样化综合化发展，以适应新形势下经济发展的需要。20 世纪 60 年代以来，鲁尔区就上述问题开展了全面的区域整治工作，至今已取得明显成效，是联邦德国区域整治中最成功的实例，也为传统工业区的改造做了有益的尝试。

二、改造的主要措施

1. 领导机构和开发主体设置

1920 年 5 月 5 日，德国政府颁布法律，成立鲁尔煤管区开发协会（The Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk，简称 SVR），是鲁尔区最高规划机构。这一规划机构的职能和权限随着区域的发展一再扩大，现已成为区域规划的联合机构（KVR），州联邦的权力部门。协会由 88 个成员组成的议会和 7 个成员组成的委员会负责日常工作。协会成员中 60% 是市、县政府代表，40% 是企业代表。行政上受州政府当局管辖，财政上由地方当局拨款和协会自身筹款，协会自身还有贷款的权力，总部设在埃森。针对鲁尔区存在的问题，协会于 1960 年提出了鲁尔区总体发展规划作为法令，要求全区严格遵守执行。此外，还有一个鲁尔工商局组织，作为区域性的工商经济管理机构，对鲁尔区经济发展规划的制定和实施也起着协助和监督的作用。

在鲁尔煤管区协会成立以前，鲁尔区无论是在发展工业生产，还是在城市建设、交通以及环境保护方面，都没有统一的规划，因此带有很大的盲目性，因而导致了一系列社会经济问题，直接影响到工业区的生存发展。即便在协会成立初期，其主要的工作也只是制定“一般开发规划”（General Settlement Plan），即为工业和民用地、交通线路、绿化环境等提出轮廓性布局方案。直到从20世纪60年代起，协会才逐渐担负起对工业区的全面规划，直接与全区的建设和发展挂钩，并取得了很大成效，因而，在德国普遍认为KVR组织是一个成功的典范。

1960年，协会提出了把鲁尔区划分三个地带的设想：第一个地带是“南方饱和区”，主要是指鲁尔河谷地带，这里是早期的矿业集中地区，随着采煤业的北移，地位已大大下降，但经济结构相对比较协调，今后的发展是继续保持其稳定性。第二个地带是“重新规划区”，这是鲁尔的核心地区，该区包括鲁尔区的重要城镇及埃姆舍河沿岸城镇，是人口和城市高度集中的地区，存在着许多社会和经济问题。对该地区而言，控制人口的增长、合理布局工业企业已是迫在眉睫的问题。第三地带是“发展地区”，包括鲁尔西部、东部和北部正在发展的新区，其中北部是重点发展地区。根据三地带的不同情况，协会提出发展第三地带，稳定第一地带，控制第二地带的战略设想，这一设想为以后鲁尔区的全盘规划打下了基础。1966年在修改上述规划的基础上，协会又编制了鲁尔区的总体发展规划。这是联邦德国区域整治规划史上的第一个地区性的总体规划，也是第一个在法律上生效的规划方案。此方案于1969年又进行补充，以补充报告的形式公布于众。总体规划的主要宗旨是：发展新兴工业，改善区域经济部门结构和扩建交通运输网；在核心地区以及主要城市中控制工业和人口的增长；在具有鲁尔区全区意义的中心地区增设服务性部门；在工业中心和城镇间营造绿地或保持开阔的空间；在边缘地带迁入商业；并在利伯河以北鲁尔河谷地及其周围丘陵地带开辟旅游和休息点，为人们提供休息和娱乐的场所。1989年，KVR制定了一个为期10年的国际建筑博览会的宏伟计划（IBA），重点是鲁尔区核心地区800平方公里、拥有200万人口、有17个城市参加的城市再造工程，使鲁尔区以令人耳目一新的面貌迈进21世纪。

20世纪60年代，为了配合产业结构升级改造，成立了鲁尔区地区发展委员会。人们在鲁尔区开展商务活动，从投资、经营到市场销售，都得到该



委员会提供的咨询和各种帮助。

2. 政策手段

(1) 联邦和州政府采取的政策。

第一，联邦和州两级政府共同资助老工业基地的改造。老工业基地的衰落是德国地区差距的一个重要表现。为了缩小地区差距，促进地区平衡发展，德国政府加强了对老工业地区的改造。资助老工业基地改造是联邦政府经济部下设的联邦地区发展规划委员会和执行委员会的工作内容之一。鲁尔区的各县、市凡失业率达15%以上、人均收入为西部人均收入75%的地区都可申请联邦政府的资助。资助采取项目招标的办法，由地方提出申请资助的项目，联邦政府地区发展招待委员会会同北威州政府审批。凡得到批准的一般性项目，可获得占投资额28%的资金；对于可促进当地基础设施建设的环保和废厂房利用等项目，可得到占投资额80%的资金。资助金由联邦政府和州政府各承担一半。

第二，资助政策导向的变化。据德国联邦经济部的介绍，联邦政府对煤炭、钢铁、造船等部门曾经进行了长达25年的补助，因为这些部门对鲁尔区老工业基地很重要，是当地的主要产业，原想通过补助使这些传统工业再具有竞争力，但补助并没有带来积极的效果。在高投入、高资助以后，鲁尔区仍在进一步衰落。最后得出的结论是：对传统大工业的资助是得不偿失的，问题不仅得不到解决，反而更加严重。因此，联邦政府调整了对老工业基地的资助办法，减少了对煤炭、钢铁、造船等部门的资助，只资助环保、废厂房利用等项目，把省下来的资金用于帮助该地区投资生产新产品，扶持当地的新兴产业、服务业和中小企业的发展，以创造新的就业岗位。同时资助再就业培训，使从传统大工业裁减下来的人员，能够在新的岗位上就业。

第三，设立了地区会议制度。为了实施老工业基地的转型，要求地方政府不仅作为管理机构履行职责，更要根据市场来调整政府的行动，充分利用当地资源，使政策来自于基层。为了达到这一目的，设立了地区会议。

地区会议由地方的政府机构、工会、政党和各种协会（如企业协会、工业贸易协会和手工业协会）等组成。地区会议每年开2~3次，其任务是：对市场进行分析和研究，讨论当地的发展潜力以及有关劳动就业市场、基础设施、环保、能源、住房质量、技术发展等问题，制定发展战略和目标，确

定具体的措施和提出具体的项目。

地区会议对需要优先处理的问题提出建议，由地区行政首长审核和评价，符合地区政策的项目由州政府直接进行资助。需要申请联邦资助的项目，交联邦地区发展执行委员会审核。审核后再交主管部门审定。然后，返回到州政府，对项目作出优先资助或不予资助的决定。在鲁尔区的改造中，地区会议发挥了较好的作用。

（2）市政府的具体措施。

鲁尔区的 11 个县、市都对老工业的转型采取了许多措施。以多特蒙德市为例。多特蒙德市有 58.5 万人，是鲁尔区西部约 200 万人口的经济和商业中心，30 年来也受到老工业衰落和就业人数下降的困扰。1970 年有 7 万人在煤矿工作，1987 年该市的最后一家煤矿被关闭后，已无煤矿工人。1970 年下降到 27.3 万人，1996 年再降到 24 万人。1996 年失业率达到 15.9%，失业人数为 38820 人。因此，为了与失业作斗争，市政府对老工业基地的改造采取了以下一些措施：

第一，设立劳动和经济促进机构。1986 年成立了劳动局和经济促进会，政府与经济界、工会和政界进行了密切合作，以促进经济发展和增加就业。

第二，吸引外地企业前来投资。市政府对土地的使用进行规划，向投资企业提供价格优惠的土地。

第三，设立技术园。从 1985 年起，分 5 个阶段，投资 1.3 亿马克，建设了一个技术园。其建设费用中有 9000 万马克是由欧盟、联邦和州政府资助的。目前技术园已有 212 家企业，创造了 3650 个工作岗位。该市的新技术成就主要来自这个技术园。

第四，大力发展手工业和中小企业。目前多特蒙德市的手工业很发达，就业人员达 3.5 万名。积极发展中小企业也是该市政府的政策之一，力求通过中小企业的发展增加就业岗位。

第五，大力发展生产性企业。政府保护原有企业向新的生产行业转变，并积极资助建立新的生产性企业。政府通过资金和技术资助，帮助老企业开发新产品。目前该市传统的生产行业还有钢铁、金属制造、汽车和机车制造、塑料等，新的生产性行业有电子、精密仪器、数据处理和软件设备等。此外，还有传统的啤酒制造业，啤酒产量居欧洲第一位。



三、改造的成效

1. 以传统工业为基础，充实、优化了区域产业结构

鲁尔区是德国许多大企业总部的所在地，区域产业结构的特点和发展在很大程度上受大企业产业结构的特质和变动的影响。众所周知，长期以来，煤、钢两大部门一直是鲁尔区发展的两大支柱，因此这两大部门陷入危机便直接导致鲁尔区经济结构的老化，并使鲁尔区的经济发展速度明显低于全国的平均水平。从 20 世纪 60 年代开始，在国家的资助下，鲁尔区首先对企业进行了集中化、合理化的改造。从 1966~1976 年的 10 年中，政府拨款 150 亿马克资助煤矿集中改造，并制定相应的政策保护煤炭工业。1969 年鲁尔区 26 家煤炭公司联合成立鲁尔煤炭公司，把采煤集中到机械化程度高、盈利多的大矿井，关闭不盈利的小企业，对整个鲁尔煤田重新规划，统一部署，安排生产，并且实行了全盘机械化，现煤炭生产就集中在 7 个大煤矿中。钢铁工业也同期进行设备更新和技术改造，关闭和合并老厂，扩建新厂，进行企业内外调整，加强企业内部和企业之间的专业化与协作化；同时对钢铁工业的布局作了合理调整。其次，为了使鲁尔区的经济结构趋向多元化，联邦、州政府及鲁尔区煤管协会都想方设法改善鲁尔区的投资环境，鼓励新兴工业迁入鲁尔区，而鲁尔区也完全具备发展这些新兴工业的有利条件：劳动力充足，交通便利，又是巨大的消费市场。因此新建和迁入的工业企业像雨后春笋般地不断涌现，仅 1958~1973 年，新建和迁入企业达 459 个。1985~1988 年间鲁尔区新建企业数量增加 41%，大大超过同期全国的平均水平。目前这类企业已遍及全区，大多是技术精良的中小企业，产品种类繁多，有汽车、炼油、化工、电子以及服装食品等。最有名的奥佩尔汽车厂，兴建于 20 世纪 60 年代中期，坐落在一个已关闭的矿井旧址上，现已发展成为拥有 20 多万人的世界最现代化的汽车厂之一。石油提炼和石油化工也由于从鹿特丹及威廉港通往鲁尔区的输油管的建成而发展很快。从威廉港到鲁尔的两条输油管，直径分别为 71 厘米和 102 厘米，年通过能力约 45000 千吨/年。第二次世界大战前，鲁尔区以煤化学工业为主，只有两个规模不大的炼油厂，目前已有 10 多个炼油厂，炼油能力达到 30000 千吨/年，石油提炼和石油化工已成为化学工业中的主业。同时，第三产业蓬勃兴起，各城市大多已建有

完善的服务业,服务网点遍及各个角落,在边缘地区开辟了不少新的旅游点,为旅游业的发展提供条件。

由于采取了上述措施,使鲁尔区的经济结构得到了调整、充实和提升。煤钢比重大幅下降,现产值仅占全区的16%,煤、钢两大部门职工人数也从20世纪50年代初占工业部门总数的60%降至20世纪90年代初的33%,而同期非煤钢工业的就业人数却从32%上升到目前的54%多,第三产业部门的比重则从29.8%提高为56%。尤其是新兴工业的发展趋势方兴未艾,在信息技术领域中鲁尔区的发展速度在德国遥遥领先,仅1994~1997年,北威州的软件企业从241个增加到2720个,这些企业大多落户在鲁尔区。鲁尔区正朝着一个既有强大传统工业为基础,又有日渐壮大的新兴产业为新增长点的多部门的综合工业区方向发展。

2. 区内生产力布局更加合理

鲁尔区早先的产业布局都以接近原料地为原则,如采煤业是在鲁尔河以南,靠近煤田,以后随着煤炭作为燃料和化工原料的重要性日益提高,煤矿也逐渐向北推移,因而生产力布局历史上也是由南向北发展。到第二次世界大战前,基本形成东西延伸,以中部为核心的工矿区。尤其是从杜伊斯堡—多特蒙德条状地带,城市鳞次栉比,已找不到一块面积大于100公顷的空地。为了改变这一状况,在20世纪60年代区域总体规划中提出了划分三个不同地带、平衡全区生产力布局的设想,并规定在布局新企业时应首先考虑到安排在边缘发展地带,同时控制杜伊斯堡、埃森等大城市的发展,有计划地从核心地区向外缘迁厂。此外,还对传统产业依据不同的情况实行关、停、并、转。调整变化最明显的是钢铁工业,原来钢铁生产高度集中在蒂森、惠施、克虏伯等几家大公司之中,布局上形成了沿鲁尔河东西走向的生产格局。通过改造调整,钢铁工业面貌一新,如为增强竞争力,同为钢铁生产巨头的蒂森钢铁公司与克虏伯公司在1998年实行了强强联合,现钢产量占全区的一半左右。在布局调整中又针对目前区内钢铁工业所用的几乎全是进口铁矿的新趋势,考虑从鹿特丹经莱茵河到杜伊斯堡每吨矿石的运费要比到多特蒙德便宜得多,于是就以最低运费为原则,一改过去钢铁工业布局就煤的东西向布局格局为就铁的南北向格局,在莱茵河沿岸港口以杜伊斯堡为中心的南北17平方公里的狭长地带内形成了29000千吨/年的钢铁生产能力,杜伊斯堡便成了名副其实的“钢城”。电力生产主要集中在费巴和莱茵—威斯特法伦电

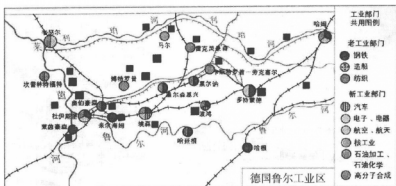


图 1-17 鲁尔工业区产业分布地图

力股份公司，化学工业则集中在休斯、舒尔文和格尔贝克三家化学公司。由于大公司科技力量强，现代化水平高，生产成本低，产品精良，煤、钢、化工、机械等一大批“鲁尔制造”的特色产品在国内外具有很强的竞争力，为鲁尔区赢得了很高的声誉。现整个鲁尔区的生产力布局格局已突破原来的鲁尔煤田范围束缚，向西（越过莱茵河）向北（越过利伯河）发展。

鲁尔区区域结构的变化同样集中体现在其城市的职能演变上。鲁尔区是一个人口和城市的密集地区，城市的发展经历了单一的煤矿城市—钢铁城市—化工城市—综合性城市的发展道路；城市规划也从早期的杂乱无章的无规划状态向全面规划的现代化城市发展。在区域更新过程中，许多城市从原先的单一职能演变成为一专多能的综合性城市，但大企业的业务性质仍为这些城市打上深深的烙印。如费巴公司总部所在地杜塞尔多夫，是能源、化工、钢铁、机械、电气等工业的中心，同时又是德国最大的银行所在地；蒂森公司所在地杜伊斯堡是钢铁、机械、化工工业的中心；WE 公司所在地埃森是能源、钢铁、化工、建筑工业的中心，也是国际上有竞争力的博览会城市，等等。大企业的发展不仅吸引了大量的人口，使城市规模不断扩大，并加快了城市建设的步伐，提升了城市的能级。现区内 5 万人口以上的城市有 24 个，其中埃森、多特蒙德和杜伊斯堡人口在 50 万以上，构成了一个多中心的莱茵—鲁尔城市集聚区，人口超过 1000 万，为世界主要大城市集聚区之一。

3. 科研与实践相结合，促进科技优势转化为产能

在世界科技史上，德国的工业技术占有重要的一席，而鲁尔区就是德国许多技术发明的诞生地，因此科研基础十分雄厚。鲁尔区许多大企业都有自

己的科研机构，并根据企业特点和国际国内市场行情制定自己的科研计划，科研中心和生产中心紧密结合也是德国科学技术领先于世界的制胜法宝。如鲁尔煤炭股份公司下属的煤矿研究中心是德国最大的煤炭研究机构，拥有17个研究所、4个实验场以及计算机处理中心，科研人员曾达1100多人，研究成果有力地促进了煤炭工业的机械化和现代化以及煤炭的综合利用。面对新的形势，鲁尔区采取了以下措施：

首先，改革创新，加强科研界与经济界的合作，从多特蒙德经过波鸿、埃森、哈根直到杜伊斯堡建立一条横贯全区的“技术之路”，把区内的经济中心和研究中心联系起来，以加快科研成果的应用，并建立“鲁尔区风险资本基金会”和新技术服务公司，为新技术企业提供资金和咨询。其次，改革传统教育，创立新兴学科，并把高等院校的教育同本地区经济发展相结合，州政府试图将鲁尔区建成“欧洲高等院校区”。现鲁尔区拥有15所高等院校，14多万名大学生，其中对区域经济有重要影响的理工科和经济专业学生占总数的63.5%，比全国高12个百分点。

另外，用新技术改造老工业。鲁尔区既没有必要，也不可能单纯发展新兴工业，所以，在发展新技术产业的同时，加快了用新技术对传统工业的全面改造，如建立科学技术革新的信息中心，政府帮助企业拟定技术革新计划，结合中小企业具有灵活应用新技术的特点，优先向中小企业转让技术，大大加快了将科研转化为生产力的步伐，并提升了区域产业结构的层次，鲁尔区的目标是成为欧洲新经济中心。

4. 加强企业间的联系与协作，保证了区域资源的合理配置

鲁尔区大企业之间以及大企业与中小企业之间有着广泛的联系和密切的协作关系，最早出现煤钢联营的形式，以后又出现煤化、煤电以及钢铁与机械的联营，有的以合同的形式，有的则组成联合公司，既保证了生产，又稳定了销售，使区域内部的资源优势 and 加工能力优势得到充分发挥。例如，鲁尔区所生产的煤约76%在本区消费，主要用于炼焦和发电；鲁尔区的大钢铁公司，如蒂森、克虏伯等大钢铁企业都有自己的煤矿，自行开矿、办炼焦厂等。鲁尔区所产钢材的70%提供给本地区机械制造业；煤化工联营从炼焦开始，大力回收炼焦副产品，供化学公司作许多化工产品的原料，如区内最大的休斯化学公司就是从煤矿购入煤，供自备电厂；从炼焦厂购入焦炉气提取甲烷，购入粗苯和酚，生产塑料和橡胶；机械工业与钢铁的联营表现



在大钢铁公司大多辖有机械制造业，钢铁工业的中心也是机械制造业最发达的地区。所产的矿山机械 70% 在本地销售，主要用户是矿山、冶金和化工等。同时，通过有效的企业组织结构，大企业还为当地众多的中小企业提供配套技术、资金和配套生产。鲁尔区的企业联盟关系促进了区内资源、交通等优势发挥，使鲁尔区成为资源地、生产地和消费地。

5. 完善了交通运输网，推动区域综合开发

鲁尔区原有的交通运输系统就很发达。但由于新建企业以及城市住宅区向郊区发展，出现了区内交通负荷不断增大、边缘地区和核心地区交通相脱节的局面，亟须进一步改善交通网络和设备现代化。鲁尔区煤管协会在 1968~1973 年的交通规划中提出，有计划地对现有的线路进行技术改造，发展区内快车线。1969 年鲁尔区架起了高架铁道，解决了铁路公路交叉引起的矛盾，发挥了很高的效能。1975 年波恩—科隆—杜塞尔多夫—多特蒙德和科隆—伍佩尔塔尔—多特蒙德两条高速公路竣工。新建的两条高速公路，一条平行于鲁尔河北，在穿越埃森市区中心时有 800 米的地下道，另一条大部分在埃姆舍河旁也以地下道方式通过。在该交通规划中还提出修建新的高速公路，使区内任何地点距高速公路的距离都不超过 6 公里。现全区拥有铁路线长度近 10000 公里，年货运量超过 150 兆吨。还有 6 条水运内航道，为此鲁尔区提出在最大限度发挥本区水运优势的基础上搞好水陆联运，加速南北向交通线路的建设，组成统一的运输系统，把全区彼此分隔的工业区和城市紧密地衔接起来，这些措施对全区的综合开发起了极其重要的先行作用。

6. 既开发了工业传统资源，又拓展了区域产业新功能

在逆工业化的过程中，鲁尔区开始对自身积淀的区域资源进行开发利用的思考，尤其重视对工业遗产旅游资源的再开发。借鉴英国、瑞典等一些国家的经验，鲁尔区从 1989 年提出“IBA 计划”，运用国际博览会形式，通过工业旅游开发，达到区域复兴。经过长达 10 多年的摸索，走过了一条从零星景点的独立开发到区域性统一开发的模式，工业旅游已成为鲁尔区的新时尚。

从景点开发模式来看，大致有四种具体模式。

(1) 博物馆开发模式。最典型的是将一个建于 1854 年的老钢铁厂改建为一个露天博物馆，其特色是设计了可提供儿童开展各种活动的游戏场所，导游由原工厂志愿者担任，活化了旅游区的真实感和历史感。(2) 休闲、景

观公园开发模式。蒂森公司将 1985 年停产的一家企业改造为以煤、钢铁工业景观为背景的大型景观公园。该公园占地 2.3 平方公里，内容丰富多样，既有青少年活动场所，又可进行各种文艺演出活动。（3）购物旅游相结合的开发模式。即在工厂原址新建大型购物中心，旁边仍保存原有工业设施的博物馆，还配套建有美食文化街、体育中心、游乐园、影视设施，吸引大量旅游和购物的人流。（4）传统的工业区转换成现代科学园区、工商发展园区、服务产业园区等。

1998 年，区域规划机构制定了一条连接全区旅游景点的区域性旅游路线，被称为“工业遗产之路”，连接了 19 个工业旅游景点、6 个国家级博物馆和 12 个典型工业城镇等，并规划了 25 条旅游线路，几乎覆盖整个鲁尔区。工业旅游的开发在改善区域功能和形象上发挥了独特的效应。



图 1-18 世界遗产——埃森关税同盟煤矿工业区，这个几十米高的巨型井架塔，是埃森的地标



图 1-19 园区内，原来主人的影像还保留着，历史的沧桑感油然而生



7. 完善的环境管理和建设, 重塑了田园都市风光

长期以来, 鲁尔区企业各自为政, 公害严重, 环境污染大于国内任何一地。鲁尔区上空的 6600 多个大烟囱每年排放二氧化碳、硫黄等约 4000 千吨, 其中 600 千吨滞留在本区上空, 空气污染严重到汽车无法通行、行人感觉肺疼的程度。矿区排放的污水又严重污染水质, 使鱼类曾一度绝迹。为了根除公害, 治理环境污染, 州政府投资设立环境保护机构, 颁布环境保护法令, 统一规划。第一个行动就是改造河流, 先在鲁尔河上建立了完整的供水系统, 在长达 100 公里的河面上先后建立起 4 个蓄水库, 108 个澄清池, 净化污水; 又在埃姆舍河口设立微生物净水站, 所以至今尚未发生过污水危害居民健康的状况。鲁尔河水利工程设备之先进在世界上也是首屈一指的, 除了能解决水污染问题外, 还具有蓄水拦洪、发电、旅游等多种用途。另外, 全区的烟囱自动报警系统已全部建起, 各工厂都建立了回收有害气体及灰尘的装置, 使大气污染得到了有效的控制。



图 1-20 工业旅游已经成为鲁尔地区的新的特色产业。非凡的工业文化和工业文明、昔日的厂房和车间、雄伟的机械设备经过设计和包装, 成为别具魅力的巨大博物馆

为了美化环境, 提高生活质量, 在区域总体规划中制定了营造“绿色空间”的计划, 全区进行了大规模的植树造林, 昔日满目荒凉的废矿山披上了绿装, 塌陷的矿井成了碧波荡漾的湖泊。目前, 区内共有绿地面积约 75000 公顷, 平均每个居民 130 平方米 (1968 年鲁尔核心地区这一指标只有 18 平方米), 大小公园 3000 多个, 整个矿区绿荫环抱, 一派田园风光, 往日浓烟满天、黑尘遍地的景象已一去不复返。20 世纪 60 年代提出的“鲁尔河上空蔚蓝色的天空”早已成为现实, 鲁尔区所在的北威州拥有 1600 多家环保企业, 成为欧洲领先的环保技术中心。

总之, 经过上述调整和改造, 鲁尔区已不再是一个衰落的工业区, 恰恰



图 1-21 改造后的鲁尔区森林覆盖率很高

相反，它正保持继续发展的势头，全区 GDP 约占原联邦德国 GDP 的 7%，相当于葡萄牙或丹麦全国的 GDP。1989 年，联邦德国慕尼黑经济发展研究所对欧洲共同体 11000 家企业和区域研究专家的调查结果表明，鲁尔区是欧洲产业区位条件最好的地区之一；1990 年 12 月，美国华盛顿人口危机委员会发表了世界 100 个特大城市和产业和人口密集区生活质量的评估报道，按生活质量和等级排序，鲁尔区列为世界第二位。鲁尔区区域整治的经验表明，传统工业区的改造和建设只有不断创新，与时俱进，顺应发展潮流，才能充满活力，保持经久不衰的局面。

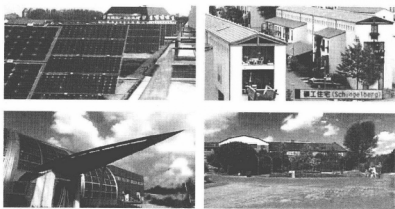


图 1-22 改造转型后的鲁尔区

四、遗留的问题和困难

作为一个庞大的传统工业体系，其发展惯性仍然是巨大的。虽然经过上述改造措施并取得了良好的效果，但是问题和困难并没有完全消除，还需要更多的时间和努力。这些问题突出表现在就业方面。



1. 失业问题仍然严峻

居高不下的失业率一直是鲁尔区产业结构调整中亟待解决的社会问题。1991年，全区20~25岁年龄组失业率降为10.8%，低于北莱茵—威斯特法伦州11.1%的平均水平。但区内长期失业队伍庞大，38%的失业者失业时间在一年以上，23%的在二年以上，严重影响了区域社会的稳定。长期失业者绝大多数为无特殊技能的工人和年龄在55岁以上的体力劳动者。鲁尔区就业的重点明显向受过良好教育的群体倾斜。

2. 就业重点转移速度较慢

虽然鲁尔区就业重点已经在由生产领域向服务领域转移，然而，转移的速度却明显慢于德国全国和鲁尔区所在的北莱茵—威斯特法伦州的平均水平。造成这种差异的原因，一是鲁尔区生产领域就业岗位下降的幅度高于全国平均水平，二是服务业新增就业岗位的速度低于全国平均水平。这就是说，在解决失业问题时，不仅应注意扶持新兴服务业，而且还必须注意支持传统物资生产部门的进一步发展。

【简评】

特点：是一个传统产业区域整体向现代产业转型的成功范例，尤其是其规模之大、综合性之强、情况之复杂，世界罕见。通过在逆工业化过程中开发工业遗产旅游的方式，找到了一条经济发展与环境保护双赢的路径。这一案例，至今仍为世界各地的工业城市转型引为经典。在改造过程中，政府起了中坚作用。鲁尔区改造的主要经验可以概括如下：

- (1) 成立专门领导组织机构、区域规划不断创新。
- (2) 注重利用各种有效的政策的、法律的和财政的调控手段。
- (3) 注重基础设施建设和环境的改造。
- (4) 注重教育和科技体制改革。
- (5) 改造老工业和发展新兴工业相结合，而不是忽视基础和现实，一味求新；循序渐进，而不是急于求成。

缺陷：由于传统工业规模庞大，关系复杂，巨大的惯性加大了转型的难度，延长了彻底转型的时间。目前鲁尔区仍面临就业队伍

庞大、就业重点转移缓慢等问题。所以，尽管实现了成功的改造转型，但鲁尔区曾经具有的德国经济龙头地位已经失去，被后来居上的西部的北威和北部的汉堡等地区超过。

第二节 “中国鲁尔区”

——辽宁棚户区改造

【摘要】 辽宁是工业大省和老工业基地，在 20 世纪 50 年代“先生产，后生活”的住房建设方针指导下建设了大量棚户区，居住在棚户里的也大多是低收入居民。棚户区改造由辽宁省统一领导，各地市具体实施，通过统筹规划，多方筹措资金，精心设计政策和补偿安置办法，在不到两年的时间里改造了 1200 多万平方米棚户区，拆迁安置居民 120 多万人。

一、改造前的现实情况

辽宁省是我国传统重工业基地，曾号称中国“鲁尔区”。棚户区里的房子，大多是解放初期在“先生产，后生活”方针下为加紧生产仓促修建的简易矿工房，甚至还有部分是日伪时期的“劳工房”。棚户区里如厕难、吃水难、行路难，夏天雨水倒灌，冬天四壁白霜，有人形容棚户区是“城市里的农村”。由于从未翻修过，到 2000 年前后几乎全部成为危房，棚户区成为辽宁各城市危房的主要集中区域。

多年来，辽宁各级党委与政府一直想解决棚户区改造问题，但有两难难题却未能解开：一是棚改的面积大、数量多，总量高达 2000 万平方米，人口涉及近 200 万人，而且生活贫困者占到七成；二是改造所需的资金数额巨大，需要动用几百亿元的资金。



图 1-23 改造前的棚户区

为完成辽宁省委、省政府确定的“两到三年基本完成全省 800 万平方米城市集中连片棚户区改造任务”，根据全省棚户区的现状、居民经济状况、各市财政状况的实际，2005 年 3 月 16 日，辽宁省人民政府办公厅下发了《全省城市集中连片棚户区改造实施方案》（以下简称《方案》），确定了改造的指导思想、工作目标、主要原则和主要措施。

二、指导思想、工作目标和主要原则

1. 指导思想

以“三个代表”重要思想和党的十六大、十六届三中全会、四中全会精神为指针，落实科学发展观，坚持以人为本，以建设和谐辽宁、促进经济与社会协调发展为目的，提高居民特别是特困群体居住水平。

2. 工作目标

2~3 年基本完成 806 万平方米的棚户区改造任务，使居住在棚户区的 24.8 万户、84.4 万人居住水平和居住环境得到明显改善。

3. 主要原则

- 坚持全省统一领导、因地制宜、加强协调的原则。
- 坚持属地化实施的原则。
- 各市政府是棚户区改造方案制定、审批、资金筹措、工程组织的实施主体，同时也是投资主体和责任主体。由各市市长全权负责各自管辖区域的棚户区改造，实行严格的市长责任制。
- 坚持政府推进和市场化运作相结合的原则。
- 棚户区改造过程中要高度重视房地产开发。棚户区改造要与采煤

沉陷区治理相结合，与房改相结合，与经济适用住房建设和推动廉租住房工作相结合。

——坚持依法运作，确保社会稳定的原则。

——严格执行有关土地使用、资金使用管理、城市建设管理、城市房屋拆迁、工程建设等方面的规定。在城市棚户区拆迁补偿安置过程中，妥善解决好特困群体的住房问题，在政策上给予合理的照顾。

——坚持统筹规划，搞好配套建设的原则。

——按照“全面规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”的方针，实行统一规划、统一拆迁、统一配套、分期实施。

——坚持棚户区改造要符合城市总体规划的原则，对没有商业开发价值的棚户区地块，可以“平改平”。

三、主要改造措施

1. 拆迁安置

(1) 拆迁政策

在棚户区改造过程中，辽宁出台了比经济适用房更加优惠的棚改搬迁政策，使老百姓得到了实惠：拆一平方米旧房，还一平方米新房，不收差价；在标准内增加面积，每平方米交 600 元至 800 元。一些特别困难的人不用交钱或只交几千元也能搬进新家。

对交不起增加标准面积房款的困难户，辽宁还采取先允许入住，待还清



图 1-24 抚顺市东洲区老虎台棚户区居民坐在山冈上远眺即将建成的新家
(摄影：张波，摄于 2006 年 10 月 31 日，来源：新华网)



增加面积的房款后再予产权或小额借贷救助等办法,照顾特殊困难家庭能及时住进新房。以抚顺市原棚户区某居民家为例:他们家在2006年11月搬进了新楼房,新家55平方米,其中21平方米,是用原有的平房面积直接换来的。其余的34平方米,每平方米600元,这个价钱只有新房建筑成本的一半。算下来,55平方米的新居,一家只花了不到2万元。抚顺棚户区改造总投资27亿元,政府投入22亿元,17万回迁居民人均1.3万元;回迁居民个人投资,人均不到3000元。

(2) 安置渠道多样化

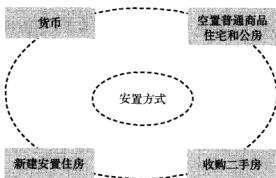


图 1-25 辽宁棚户区改造安置渠道

各市城市房屋拆迁主管部门依法组织拆迁,逐户签订书面拆迁补偿安置协议,具体方式包括:按照居民自愿的原则,结合本地实际情况,采取货币化方式安置;利用现有空置的普通商品住宅作为安置用房;先安置,后改造,先拆迁少量的地块,集中建设棚户区居民安置房

房,然后再进行大规模的拆迁;且新建住房要进行室内简单装修,满足居民入住使用的基本要求;建设部分廉租房,供无能力按房改和拆迁政策出资取得房屋产权的低保户租住;政府收购二手房和利用现有的公房作为安置用户,供产权调换居民临时居住、购买或作为廉租住房租住。

(3) 安置标准切合实际

安置回迁居民的户型面积标准结合当地居民住房实际情况、财政和居民的收入水平确定,宜楼则楼,宜平则平;平均楼房户型不高于采煤沉陷区改造安置标准,平房不低于“三老”住房标准。

2. 资金筹措

辽宁省省委、省政府提出了“省委常委包市,市领导包片,党员干部包户”的要求,采取政府主导与市场化运作相结合的办法,通过“市场化运作,市政府兜底”方式解决资金问题。这次棚改测算全省总投资需要近200亿元,除国家支持和国家开发银行提供的贷款外,尚有100多亿元的缺口资金,均

通过市场化运作筹集。

采取“政府补一点，政策减一点，企业筹一点，个人掏一点，市场挣一点，银行贷一点”等办法，多方筹集改造资金。具体措施包括：居民个人出资；税费政策减免；棚户区腾空土地，转让给开发建设单位通过市场化运作，归集土地收益；产权调换，在住宅小区安排一部分商业用房以筹集资金；银行贷款；国家和省市财政性资金支持以及社会捐助等多种形式。

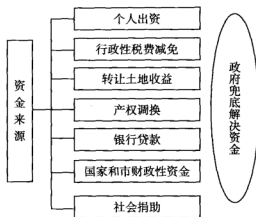


图 1-26 辽宁棚户区改造资金来源

省政府决定，减免地方政府有权决定的各项行政事业收费与经营服务收费。政府通过土地无偿划拨，减免 34 项经营服务与行政事业收费，国家给予一定支持，省政府补助 18.35 亿元，国家开发银行发放 60 亿元棚户区改造贷款，省总工会在全省筹集救助资金 6000 万元，用于特困户、特困劳模等困难群体的回迁救助，各市政府落实土地出让金、行政性收费减免、腾空地块的土地收益、个人出资等项资金的归集。有了资金保证，辽宁省棚户区改造工作得以顺利启动、快速推进。

3. 政策手段

(1) 土地划拨和使用政策

各市国土资源部门应会同城市棚户区改造主管部门依据土地利用年度计划、城市棚户区改造详细方案与经济适用住房建设计划，编制棚户区改造用地计划，严格按用地计划供应土地。各市城市棚户区改造用地计划报省国土资源厅备案。

城市棚户区改造项目纳入经济适用住房计划，所需建设用地以行政划拨方式提供，其中开发为商品住宅或者其他商用服务项目的建设用地，应依法实行有偿使用。收取的土地出让金等土地收益，按收支两条线规定管理，经县级以上政府批准，可作为政府投入用于棚户区改造项目。

(2) 税费免缴

免缴城市基础设施配套费；免缴工程定额编制费；免缴价格调节基金；



免缴排水设施有偿使用费；免缴合同协议公证费；免缴河道维护基金；免缴市场交易服务费；免缴土地登记费；免征契税、土地使用税；减半缴纳人防工程易地建设费；免缴与棚户区建设有关的政府有权决定的各项行政事业收费，对与棚户区建设有关的经营性收费项目予以减收。

(3) 对低保户实施优惠政策。对私有产权的原面积部分拆一还一；本人未缴费的扩大面积部分，确认为公有产权，鼓励购买或实施廉租办法；无力承担租金的，由房产管理部门记账，代缴租金；采暖费减免按当地有关规定执行。

(4) 就业政策：设立失业警戒线

2006年6月19日，辽宁省政府下发《关于建立零就业家庭就业援助长效机制的意见》，除提出确保有就业需求的“零就业”家庭（零就业家庭是指城镇居民家庭成员中在法定劳动年龄内，有劳动能力和有就业愿望的人员均处于失业或离岗状况的家庭），至少有1人实现就业外，还要求省内各市建立棚户区下岗失业预警预案，设立棚户区“失业警戒线”。辽宁省政府对各市的棚户区“失业警戒线”，并未做统一规定，而是要求各市按照具体情况自行设定。一旦棚户区回迁居民中的下岗失业人员数量接近“警戒线”时，各市便要启动援助预案，对失业人员实施就业再就业援助。

实施就业再就业援助，各市政府将出资购买一批公益性岗位，并进一步拓宽开发公益性岗位的范围。除了社区保洁、保绿、保安等传统公益性岗位外，省政府还建议各市结合本地实际，开发社区配送、居家养老护理、集中联片回迁小区物业管理等就业岗位，为零就业家庭和棚户区回迁居民中的“40、50”人员（女满40周岁，男满50周岁人员），提供更多的公益性岗位。

辽宁各市政府利用棚户区改造腾迁的土地，建设就业基地，提供就业岗位；组织棚户区困难家庭有劳动能力的人员，进行就业培训，发展建筑业、建材业、服务业等劳动密集型产业，使生活得到保障。

例如抚顺市结合“八荣八耻”教育，建设和谐社区，把搞好棚户区居民的就业和再就业工作，作为解决棚户区居民住得稳问题的根本途径。通过扶持发展劳动密集型企业、社区服务业、家庭手工业，大力开发就业岗位。目前，新建小区中6361名下岗失业人员，已有4599人实现了再就业，再就业比例达到了72.3%；现在正在建设的5个大型创业市场，建成后预计还可提供13000个就业岗位。抚顺市计划棚户区改造新建小区内有就业愿望和就业能力的人员，要全部实现就业和再就业，以真正解决好棚户区居

民住得稳问题。

(5) 建立棚改回迁困难群众帮扶长效机制

2006年12月12日,辽宁全省棚改新区工会帮扶站建设会议确定:辽宁省总工会将全力推动在棚改新区建立工会帮扶站,以建立起棚改新区困难群众帮扶的长效机制,促进工会帮扶体系向基层和困难群众集中的地方延伸。在棚改新区建立的工会帮扶站主要职责将包括:为棚改回迁困难群众日常生活提供经常性帮扶,为困难群众提供就业技能培训、就业援助、政策咨询服务,并组织开展生活救助、医疗救助和困难子女上学救助等。

4. 主体职责划分

辽宁省委决定,省委常委包市,市领导包片,党员包户,切实完成城市集中连片棚户区改造任务。

(1) 省成立协调小组

辽宁省政府成立了由主管副省长任组长、有关部门领导为成员的省城市集中连片棚户区改造协调小组,负责指导、检查和协调各地棚户区改造工作。省协调小组一共是17个成员单位,明确了各自的职责,建立了督查、调度、报告、例会、资金管理等项制度,每个月都到11个市进行督查。协调小组办公室每半个月统计汇总一次各市棚户区改造工作的进展情况,出一份情况报告,协调小组一个月例会一次,协调小组办公室每半个月例会一次,审计、监察、财政部门对棚户区改造资金的使用实施有效监督。

(2) 市成立改造领导小组

省政府与各市政府签订责任状,纳入各市政府目标考核。由各市市长全权负责各自管辖区域的棚户区改造,实施严格的市长责任制,成立了由市长任组长、主管城建的副市长任副组长的城市集中连片棚户区改造领导小组。一级抓一级,层层抓落实,切实把棚户区改造工作落实到实处。

(3) 政府主导、市场运作的基本模式

所谓政府主导,就是采取市区两级政府分级负责的办法。

市政府作为投资主体,负责筹措资金、制定政策、编制规划、指挥协调和培训人员;各区政府作为责任主体,承担拆迁组织、工程建设和回迁安置任务。这次棚改任务繁重的抚顺、本溪、阜新、铁岭等市就采取了以政府为主导的运作模式。

有条件的城市,通过市场化运作,筹集改造资金。营口市以开发商为承



建主体,通过市场化运作与政府保障的方式,动员社会力量,多方筹集资金,特别是前期启动资金。对有商业价值的棚户区土地,采取“招、拍、挂”方式出让,成交土地 11 宗,占地面积 157 万平方米,拆迁建筑面积 50 万平方米,动迁居民 16000 户。

5. 加强监管,坚持“三公”

辽宁省本级财政用于补助各市的建设资金实行专款专用,辽宁省审计厅、监察厅,要联合审计资金的使用;监察厅还要与建设厅一起,严格按基本建设程序,指导有关部门做好招投标工作,保证招投标工作的规范进行。为了确保资金使用安全、房屋分配公平合理,辽阳等城市制定了资金使用管理制度。根据拆迁和工程进度,由项目单位向市棚户区改造领导小组办公室申请,经办公室研究同意,向市财政局申请,市财政局根据省里规定分批下拨;建立监督审核机制,财政、审计、纪检部门以及财政投资审核中心参与对资金申请、下拨、使用的全过程监督,具体监管到每一笔补偿协议。

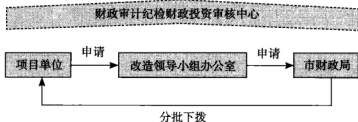


图 1-27 辽宁棚户区改造监管体系

棚户区改造坚持阳光操作:抚顺市对棚户区改造房屋补偿标准、房屋残值评估、拆迁安置排序、无照房和偏厦补偿确认、安置用房户型设计图纸等重点环节全部进行了张榜公示,并录入微机备查。铁岭市对低保户、无产籍房屋,由社区—街道—拆迁部门—领导小组四级审核。葫芦岛市实施了“八公开”,即改造区域的低保户名单公开,拆迁户回迁安置地点公开,违章房屋名单公开,搬迁顺序号、交款号、选择楼层号公开,房屋评估价格与装修补偿公开,受到了棚户区居民的赞扬。从调查摸底、复核、签订拆迁协议,到回迁安置,均由市纪检委、监察局组成监督核查组,进行全过程跟踪检查。现场设立监督举报电话,受理查处违纪、违法行为。

6. 重点保障困难家庭住房

在棚户区改造过程中,辽宁省特别注意解决特困家庭住得起、住得稳的

问题。先后印发了《关于解决棚户区改造中困难家庭住房问题的指导意见》、《关于棚户区居民回迁小区管理的指导意见》等文件，并采取了以下措施：

一是要求以经济政策引导只有一处住房的棚户区居民选择产权调换，一次性解决棚户区居民的住房问题，防止货币补偿后，将要进行二次改造。

二是建设了部分小户型。对无力增加面积的困难家庭，建设小户型回迁房，面积虽然不大，但功能要齐全。

三是建设了部分廉租房。多数城市建设了廉租房，解决特困家庭的居住问题，使居者有其屋。丹东市不仅建设了1万平方米的廉租房，而且还制定了《城镇廉租房租赁管理暂行办法》，从供应对象、建设控制标准和购买标准、加强管理等方面，对廉租房保障体系进行了规范；同时，将孤寡老人安置到敬老院。阜新市在城南棚户区改造回迁中，已办理廉租住房31户，廉租住房面积达到1357平方米，少收住房款80多万元，解决了这些困难家庭上楼难的问题。

四是通过社会救济，解决困难家庭上楼难的问题。辽宁省委、省政府领导带头捐款，筹集了几千万元，由辽宁省总工会负责补助困难家庭。这样既解决了困难家庭上楼、供热等问题，又不突破大的政策，防止出现不稳定的因素。

五是对于一时交不起上楼款的困难家庭，实行欠款上楼，先给居住权，在规定的期限内交齐欠款后再给其所有权。

六是实行自助式小区管理。将小区管理与困难家庭就业相结合，既减少物业管理收费，又扩大了就业。

七是保留部分经营用房。用其经营收入解决特困家庭廉租住房补贴、供暖补助、物业费补助以及水、电、气费等方面的补助；也可以建立专项资金，用其本息补助有关费用。

八是组织市政、环卫、卫生、法律服务进棚户区社区，解决小区管理问题，减少居民支出。

四、改造成果

有效地解决了低收入家庭住房困难问题，体现了社会公平公正；减少了城市污染，改善了城市生态环境；改变了城市面貌，完善了城市功能；优化配置了土地资源，促进了土地合理利用；拉动了经济增长，增加了社会就业；



密切了党和政府与人民群众的感情,促进了社会和谐;形成了为民务实、创新高效、团结协作、拼搏奉献的“棚改精神”,促进了老工业基地的振兴。

1. 居民居住条件和城市面貌空前改善

经过 21 个月的努力,辽宁省顺利完成了 14 个城市 5 万平方米以上棚



图 1-28 辽宁省抚顺市改造后的新地号棚户区



图 1-29 改造后新建社区配套装置完善

(摄影:半玉才,来源: <http://news.xinhuanet.com>)

户区改造任务,昔日低矮破旧的 1212 万平方米棚户区“消失”,总面积 1332 万平方米的高质量新楼房拔地而起。截至 2006 年 12 月 20 日,全省共有 120 万居民搬进新楼房。绝大多数依靠自身力量无法解决住房困难的群众,通过棚户区改造住上了新楼房,拥有了价值数十万元的房屋资产,享受到了改革开放和经济发展的成果。

据了解,全省各地棚户区回迁楼房建设保证了高质量,许多市的回迁楼房质量甚至高于商品房,而且全部是节能建筑。

此外,棚户区改造明显改变了城市面貌。破烂不堪的棚户区变成了鳞次栉比的高楼大厦,市

政设施配套齐全,城市面貌有了明显改观。

2. 促进了经济发展

棚户区改造,带动了建筑业、建材业、交通运输业等相关产业的发展。城市面貌改变与配套设施建设,使城市土地成倍升值。通过棚户区改造,对土地进行整合,腾出了部分土地,用于建设创业基地、工业园区。本溪、锦州等市结合棚户区改造,调整了城市的发展方向与发展战略,促进了经济发展。

3. 有效调整了住房供应结构,稳定了住房价格

11 个城市新建了 1332 万平方米的回迁房,都是 50 平方米左右的小户型。有的城市中小户型占城市总面积的 80% 以上,满足了中低收入家庭的住房

需求。

4. 促进了就业，缓解了社会矛盾

各市注意解决棚户区居民的就业问题，广开就业渠道，棚户区居民回迁小区建设了就业大厅，提供就业信息，进行就业培训，有的城市棚户区居民就业与再就业比例达到70%以上。同时，社区内设置了不同类型的创业市场，居民可以免费拿到摊位，免交各种税费，带动就业，帮助居民乐业。

一些市区利用棚改机会，把零散布局在棚户区内的小企业搬迁出去。不但使有的“不死不活”的企业从中得到一笔周转资金被救活，还解决了工人买断工龄的资金，社会矛盾得到及时化解。

5. 促进了社会和谐

棚户区改造缩小了城市不同群体之间的住房差距与生活差距，消除了很多社会矛盾。棚户区改造的回迁小区加强平安建设，如抚顺市莫地沟小区居民进住一年也没有发生刑事案件。棚户区改造密切了党群、干群关系。通过领导包片，党员、干部包户，了解了群众疾苦，真心为群众办实事，赢得了群众的理解与拥护。

6. 在改造中践行了科学发展观

各级党委、政府在棚户区改造中，都紧紧围绕改善棚户区居民的居住条件这一目的，安排计划，筹集资金，搞好规划，设计户型，确保使困难家庭住得进、住得稳，力求住得好。在棚户区改造中，统筹考虑城乡发展规划、城市建设规划与棚户区改造规划，统筹考虑基础设施、公用设施与环境建设，注意节地、节能、节水、节材，使以人为本思想与科学发展观深入人心。

7. 增强了党与政府的执政能力

在棚户区改造中，辽宁各级政府及有关部门特别注意阳光操作，坚持公开、公平、公正，每一户的面积、交房的时间、回迁的顺序等方面，全部张榜公布。通过棚户区改造，建立了阳光行政的制度，提高了民主化水平。棚户改造工程实行招标投标制度，建筑材料与设备实行政府采购，节省了大量投资。

五、主要经验

1. 棚户区改造要坚持执政为民的基本宗旨

执政为民，是共产党的宗旨，是“三个代表”重要思想的核心。棚户区



居民绝大多数都是低收入困难群体，低保户和低保边缘户近 70%，经济收入都很低，生活十分困难，没有能力改造危旧住房，更谈不上购买新房。实施棚户区改造，是落实科学发展观、建设和谐辽宁的一件大事，是加快辽宁全面振兴的重要内容，是棚户区居民最关心、最直接、最现实的利益问题之一，同时也是全省各级党委政府“立党为公、执政为民”的重要职责。

2. 棚户区改造要解决棚户区居民生活的基本需求

住房是基本的生活设施，安居才能乐业。辽宁省棚户区改造的实践证明，只要从群众的基本需求出发，实实在在地为老百姓办好事，就一定能得到群众的拥护与全社会的支持。

3. 棚户区改造要着眼解决社会分配的基本矛盾

社会分配不均是影响社会发展的基本矛盾。社会发展的过程就是解决社会分配不均这一基本矛盾的过程。棚户区问题成为严重影响辽宁社会和谐稳定与经济发展，影响改革开放，影响老工业基地振兴的亟待解决的重大问题。

通过棚户区改造，使棚户区居民只花 1 万元左右，就住上了 50 平方米左右的新楼房，绝大多数棚户区居民拥有了十多万元的房产，资产迅速增值，经济地位与社会地位显著提高，很多社会矛盾也就迎刃而解。

4. 棚户区改造要坚持实事求是的基本路线

各级政府与主管部门在棚户区改造中，不是简单地套用法规、政策，算计老百姓，而是围绕改善棚户区居民居住条件这一根本目的，从实际情况出发，实事求是地解决问题。按照规定拆除违章建筑不予补偿，可是，棚户区里搭建的大量棚厦，是居民的唯一住房，而且有的已经住了几十年。辽宁省政府决定，对 1990 年 4 月 1 日城市规划法实施前建设的以及企业分配给职工的没有户籍的居民唯一住房，给予适当安置。国家规定，45 平方米房子是最小户型，可是棚户区的一些困难家庭确实无力出资，政府一时又难以筹集足够的资金，就给困难家庭建设功能齐全的低于国家面积标准的小户型；先建新房，再拆旧房，既减少了居民搬家的麻烦，又节省了大量的临时安置补助费；对一时交不起钱的困难家庭，实行欠款上楼，在规定的期限内补交欠款后，再给个人房屋产权。实事求是地采取这些措施，化解了大量矛盾，使棚户区改造能顺利推进，得到了居民的热切拥护。

5. 棚户区改造要发挥社会主义制度的基本优势

社会主义制度，使全体人民有共同的目的、共同的利益、共同的心愿，

形成了辽宁省棚户区改造的合力。

各相关部门各司其职，密切配合，共同做好棚户区改造工作。凡是涉及棚户区改造的审批事项和服务环节的各项工作，都打破常规，集中办理，登门服务，现场办公，极大地提高了办事效率，一些以往需要3个月至半年才能办完的工程前期手续，现在几天就能办结。为了让棚户区居民早日喜迁新居，建设者有的推迟了婚期，有的放弃了节假日与家人团聚，有的累倒在改造现场。全省上下共同演奏了棚户区改造的协奏曲，充分体现了我们的政治优势。

【简评】

特点：(1) 省委、省政府高度重视，作为一项政治任务来抓，棚户区改造发生在东北国企大规模改制、职工下岗失业、社会矛盾频发的背景下，这一做法尤为珍贵；(2) 以市级政府为主体，运用合理的政策和机制，将政府工作重心引导到为百姓谋福利上去；(3) 重视全盘统筹、多方协调和精心制订合理政策，理顺社会利益调整过程中的诸多关系；(4) 组织得力，职责明确，监管到位。

第三节 巴塞罗那借奥运会进行的旧城改造

【摘要】 巴塞罗那自产业革命时期以来到20世纪80年代初的100多年间，致力于工业发展，而没有进行过大规模城市改造。20世纪80年代初开始进行“自上而下”模式的第一次城市改造，获得了成功。1986年申奥成功后，更大规模地展开第二次城市改造。这次突破了以前的垂直模式，建立起横向机制，并确定了既为奥运会服务，更兼顾城市长期发展的指导思想，重视文化内涵，以人为本。在产业方面，发生了备受争议的奥运会后“低谷效应”。但是其重视远景效益的城市规划在数年后开始显现效果，巴塞罗那终于走出了经济低谷。



一、巴塞罗那概况及主办奥运会前的情况

巴塞罗那是西班牙东北部加泰隆尼亚（Catalonia）自治区首府，北邻法国，东南部濒临地中海，是地中海第二大港，也是西班牙仅次于马德里的第二大城市。

巴塞罗那是西班牙经济的火车头，掌握全国 50% 以上的国内外贸易运输量，是西班牙经济与贸易最发达的地区，同时又是世界有名的旅游城市。

与一些工业化国家在旧区改造上注重新经济模式、物质创造不同，巴塞罗那的城市改造更侧重于对城市形象、精神文明等软性资源的再塑造上。巴塞罗那的城市旧区改造经历了三个阶段：第一个阶段是在 20 世纪 80 年代初，主要进行“定点式”城市公共空间和城市空间建筑的恢复；第二个阶段是 1986 年申奥成功后，以主办 1992 年奥运会为契机，全面展开都市规模规划与建设，使巴塞罗那更骄傲地屹立于世界版图之上；第三个阶段是在 1992 年奥运会之后，以“世界文化论坛”活动带动的又一轮城市改造，让巴塞罗那插上了腾飞的翅膀。

在 1830 年工业化时代，为激发城市内部生产力，巴塞罗那将经济发展放在第一位，忽略了城市资源的协调发展，致使城市在递减效率中无限扩张，也带来了许多的城市问题。

20 世纪 80 年代初巴塞罗那开始城市改造，当时巴塞罗那刚刚诞生第一个民选市政府，亟待开始城市重建以提高城市的格局。这次重建的目标是着重规划广场、街道和公园以提高城市生活质量，并在这一几乎毫无经验的领域内定下规矩。

城市改造的方式是由政府牵头，有计划性地制定相关政策，并自上而下由中央至地方、官方部门至非官方部门、非营利团体至商业机构建立的一种多方参与、多元合作的内在机制，对区域人力资源、物质资源、文化资源进行可持续的重组创新。这一场自上而下“以可持续发展为核心”的全方位社会运动，被誉为成功的“巴塞罗那模式”。

二、主要措施

1. 重建战略

(1) 1986~1992年,奥运规划融入城市改造规划。1986年10月,巴塞罗那申奥成功。以主办1992年奥运会为契机,巴塞罗那全面展开都市规模规划与建设,1986~1992年这一阶段被称为第二次城市改造。

在原有城市改造规划的基础上,政府明确提出筹办奥运会的出发点是继续改造和发展城市,奥运会场馆及相关设施建设要与城市长远发展规划相结合,统筹安排,注重城市各区域发展的相对平衡。在这一思想指导下,奥运设施规划充分考虑了本市地理、历史、文化特点,兼顾社会效益与经济效益。

整个巴塞罗那按规划分为4个大区,即飞机场区、海滨区、中世纪保留区、1860年建成区。奥运会主要是开发建设了奥运主场馆、大学区训练场馆、贫困区增加体育设施、海滨地区综合整治建设奥运村4个奥运设施建设项目。通过奥运建设,一方面使4个大区保持总体平衡,另一方面使奥运开发地区的市政设施特别是排水设施都有不同程度的发展。

在规划的4个奥运用地中,大学区是为了更多地利用原有的体育设施,推动大学体育事业的发展;贫民区是城市发展相对落后的地区,政府在此投资建设奥运场馆是为了推动这一地区的经济发展、城市建设和体育运动的普及;奥运主场馆区中原有一些体育设施,对这些设施加以扩建改造,既节省了资金,又利于未来的体育设施的充分利用;奥运村原本可以建在场馆区附近的一片空地,这样可以大大节约投资,但为了贯彻“城市开向海洋”的规划思想,政府决定把奥运村建在海滨地区。这一地区原为工厂和货场区并有铁路经过,开发这一地区面临更大的困难、更多的资金投入,但随着这一地区的开发,给市民提供了更大的空间,也有助于宝贵的旅游资源的形成。

(2) 1992年后:城市改造主打文化牌。1992年奥运会后,巴塞罗那将以文化和公共空间建设为核心的城市设计开发理念与“世界文化论坛”相结合,完成了滨海区域的改造和再开发,巴塞罗那成为了名扬四海的世界文化交流中心。

“城市即文化,文化即城市”,这是巴塞罗那为提升城市综合竞争力向世界提出的一个口号,它反映了城市文化在城市发展进程中占有特殊的重要地



位并起着巨大的推动作用。

目前,政府正在利用公众对城市改造的支持,继续实施一系列城市建设计划,重点是增加经济的吸引力、扩大城市绿色空间、完善道路和开放海滩,争取举办一些大型的国际活动。

值得一提的是,巴塞罗那在整个运作模式上突破了固有的“垂直体系”,采用了一个新的“横向机制”,综合了艺术家、建筑师、工程师、市政人员等成员组建一个团队,横向协作,从前期规划阶段就整体介入。在这种新的模式和理念的引导下,巴塞罗那成功完成了旧城改造,整个城市形成了一个大的人文景观,大大提升了城市的文化底蕴,并为巴塞罗那带来了巨大的旅游资源。

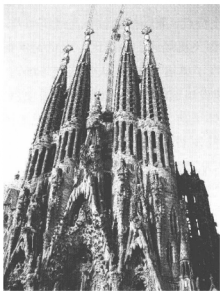


图 1-30 经过修缮后的巴塞罗那大教堂
(来源:亿游网)

(3) 旧城改造严格按法规办事。

巴塞罗那有 2000 多年的建城史,为保护好这座历史文化名城,巴塞罗那政府采取了许多行之有效的措施。《北京奥运经济研究》课题组赴巴塞罗那考察团专门谈到了其在保护方式、法律、组织实施等方面的经验。

在保护方式方面,巴塞罗那同欧洲各国一样将旧城保护分为三种形式:一是严格保留原物的历史地段,要求对重要的历史建筑完整、准确、原封不动地永久保存下来;二是以保护为主,适当增建与改建的历史地段,要求基本保留原有的街区格局和原有建筑物,房屋内部允许进行改造,但建筑物外立面应严格维持原有风格;三是以改建为主、保护为辅,保留其旧有格局和富有特色的建筑及街区的历史地段,一般适合于范围较大,且街区内部文物建筑较少或街区形态已遭到严重破坏的非重点保护的历史地段。

在法律方面,巴塞罗那市专门颁布了《历史建筑保护名录》,对全市几百个历史建筑一一制定了详细的保护条款。这对完整地保护该市的历史风貌起到了重要的作用。

在组织实施方面,巴塞罗那市政府严格按法规办事,凡是具有历史价值

的几百个古建筑不做变动,只有具备条件的才可以实施保护性维护。对保护区内的房屋,私人产权要严格按照保护区的规定改造修缮,严禁推倒重建,公房产权则按政府的行政命令进行改造修缮。

2. 以承办奥运会为契机加快城市改造

筹备奥运的6年时间,巴塞罗那对2772座建筑进行翻新,并注重城市“广场、公园、步道”的建设,建设了450个市政公园,既保存了老城哥特区建筑文化遗产,又改善了城市环境和品位。这些改造在1992年奥运会后,有效地转化成高附加值的城市魅力价值,提升了巴塞罗那在世界城市竞争中的综合实力和影响力。

(1) 奥运投资符合城市发展方向。1986年申奥成功后,巴塞罗那政府从城市发展的整体性、长远性、效益性考虑,制定了符合城市特点切实可行的投资计划,将奥运投资的重点放在加快城市改造及各类设施建设上,以筹办奥运会作为实现城市大跨度、超常规发展,提升城市功能,提高城市国际知名度的动力。

与以往各届奥运会相比,巴塞罗那奥运会直接及间接投资达到11195.1亿比塞塔(折合67.28亿欧元),这在奥运史上规模是空前的。据统计,在奥运总投资中,运动基础设施、训练设施和其他设施的投资仅占9.1%,其他绝大部分投资则用于城市改造和行业改造。实践表明,这种投资格局提升了城市的功能,促进了产业结构的转变与升级,为城市的发展奠定了坚实的基础。

(2) 场馆建设绝不为奥运会单独投资。在奥运场馆建设方面,巴塞罗那提出了一个原则:绝不为15天的奥运会单独投资。巴塞罗那翻新了10个体育场,新建的体育场仅有15个,其中很多场馆还是临时性设施。为了解决奥运会举办期间旅游者对住宿的要求,巴塞罗那临时租用了14艘豪华游轮,不仅解决了住的问题,还节省了投资。

场馆建设时就充分考虑了赛后当地居民活动对场地的需求,赛后场馆利用的灵活性很强,利用率较高。特别是对私人投资,政府没有严格的门槛限制,只要有投资意愿都可以投资。私人投资主要集中于公寓、酒店、商业中心和收费公路等营利性设施。由于巴塞罗那市公共与私人、政府与市场投资的有机结合,有效地解决了困扰历届奥运举办城市所面临的体育场馆会后利用的问题。

由政府主导投资的体育场馆在奥运会后主要委托公司经营。公司采取承



租、限期买断使用、俱乐部会员制等灵活多样的形式经营。小规模体育场馆在奥运会后 10 年中,主要用于举办体育活动、音乐会或国际性合作活动等,较高的利用率使这些小型场馆始终处于盈利状态。大规模的体育馆如奥运会期间的主会场和综合体育馆,一年中有 2/3 的时间在举办各种活动,也处于盈利状态。

(3) 城市基础设施建设和改造体现以人为本原则。在城市的改造和建设中,巴塞罗那最先考虑的是一些公共设施。公共场所在改造时首先考虑的是开放更多可以行走的道路使人们有足够的活动空间,同时有更大的空间建设绿地、交通设施和其他更多的公共设施。

巴塞罗那将原先的屠宰场改建成公园,原来的采石场改成游泳池及公园,原来的乱停车处改成步行道。巴塞罗那广场由于是水泥地面而无法种树,因此在改造时考虑多做雕塑,搞成集会式的公共场所。

在道路的规划和改造上,巴塞罗那原有的一些道路被改造设计为两边机动车单行线,中间开辟为行人步行和休息娱乐的场所,主要道路改为立体交通,增加槽式道路防止交通噪声,强化管理,减少交通繁忙路口。这一设计理念打破了常规,扩大了道路的功能,改善了城市的交通状况,增加了人们散步休闲活动的空间,充分体现了人文关怀的特点。

有数据显示,巴塞罗那耗资约 362 亿比塞塔建成了 5 公里长的海滨沙滩,改造了港口,修建了两条环形公路、两条隧道,改建了飞机场、城市的排水系统,建成了提供水、电、气和电话服务的网络。

(4) 环境建设注重城市创新。巴塞罗那作为较发达的地区,环境保护工作一直较好。1992 年奥运会前,巴塞罗那制订了奥运行动计划,包括 13 个方面的子规划,与环境保护相关的有城市风貌保护、交通疏导、市容卫生 3 个方面。

在市容卫生方面,主要是强化了主要街道的管理,街道基本整洁,垃圾箱临街而设,随处可见,部分属于分类收集。

在城市创新方面,巴塞罗那的经验值得借鉴。巴塞罗那建设了一个富有想象力的 150 个相互连贯的公共空间的网络。这些公共空间都是利用建筑和道路的间隙所开辟的,诸如小街心花园、由喷泉和雕塑组成的广场等。这些小空间和小景致,创造了小区风景,减少了城市的建筑密度感,为人们提供了自由呼吸的休闲空间。

(5) 开创奥运物流建设。西班牙奥组委很重视奥运物流问题,在第24届汉城奥运会结束的同时,第25届巴塞罗那奥运会的组织和物流工作就开始进行了。其中成功的一点是任命了三位有经验的人士从事物流组织工作,在整体的运作过程中共有5位政府官员和18位专家参与。

在围绕奥运会赛事产生的物流需求和参加奥运会的记者、政府代表团成员、志愿者以及各种工作人员办公、生活所需物品的物流需求,观看奥运会的国内外观众、游客的物流需求以及奥运会期间产生的目前不可预见的非赛事物流需求方面,事先均有很好的认识和解决方案。

从第25届巴塞罗那奥运会开始,以后历届奥运会的主办者对奥运物流问题都非常重视。

三、取得的成就

1. 城市旧貌焕然一新

每一个曾经与奥运结缘的城市,都深刻地感受到了奥运对于城市发展带来的影响。主办第25届奥运会后的巴塞罗那,旧貌换新颜。所有建筑全部经过刷新,整个

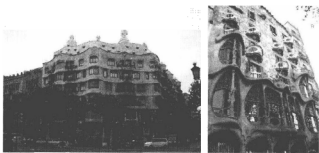


图 1-31 巴塞罗那俯瞰

城市就像刚刚建成的一样。绿树和草坪使整个城市绿意盎然,生机勃勃。奥运会后巴塞罗那所处的西班牙东海岸也成为欧洲新兴的避暑海滨带。

2. 改造建设带动经济增长

1992年奥运会对巴塞罗那和西班牙经济发展的推动作用不可估量。

据计算,1987年至1992年巴塞罗那奥委会筹办奥运会期间产生的引致性需求¹为166亿美元,加上94.48亿美元的直接需求,1992年巴塞罗那奥运会共产生了260.48亿美元的需求。强大的投资和消费需求拉动,大大促进

¹ 引致性需求是指由一种需求所派生出来的需求。



图 1-32 巴塞罗那街头建筑

(来源: <http://duzhk.blog.163.com/blog/static/1225120022009112351623987/>)

了巴塞罗那经济的发展。

筹办 1992 年奥运会时, 西班牙正处于开始从 20 世纪 80 年代全国范围的经济危机中复苏的时期。1986 年获得奥运会主办权极大地促进了巴塞罗那的城市改造和建设, 使巴塞罗那经济从衰退走向了繁荣, 成为当时欧洲变化最快的城市, 同时, 筹办奥运会还明显加快了西班牙经济的复苏进程。

在筹备奥运会的 6 年时间内, 仅由于奥运因素的影响, 巴塞罗那 GDP 年均多增长 1.8 个百分点。奥运促进了城市基础设施等方面的建设, 为巴塞罗那市经济持续增长创造了条件。目前, 巴塞罗那的经济增长

率高于全国和欧洲的水平, 被誉为欧洲经济的发动机之一, 人均 GDP 已达 2 万多美元, 超过全国和欧洲平均水平。

同时, 奥运会的举办还促进了就业, 全市失业人数呈现逐年减少的趋势, 到 1992 年 7 月奥运会举办时, 失业人数达到历史最低点, 只有 6 万人。目前, 巴塞罗那失业率在欧盟国家中仍属较低水平。

3. 产业结构得到优化提升

奥运会前, 巴塞罗那市企业规模小, 没有明显的支柱产业, 行业结构缺乏自己的特点。巴塞罗那在巩固原有在国内、国际有足够竞争力的传统行业的同时, 通过组织行业协会, 采取公共与私人投资参股的方式扶持发展新兴行业, 如金融、交通运输、教育、医疗、餐饮业、科研中心、环保、旅游、数字中心等。

通过举办奥运会, 在体育产业发展的同时, 旅游、电子、通信、港口等部门获得了较大发展, 并成为巴塞罗那市的支柱产业, 为目前经济增长和未来发展提供了坚实的基础。

奥运会吸引人们的注意力, 这是不付费的广告宣传。奥运会对巴塞罗那

产生的巨大“广告效应”，使这个过去在世界上知名度不高的城市一跃成为国际著名的旅游城市。

巴塞罗那不仅在筹办和举办奥运会期间境外旅游者逐年增加，就是在奥运会举办后的几年间，接待的境外旅游者还在继续增加。据统计，自1992年奥运会以来，巴塞罗那接待的境外旅游者，已由1992年的200多万人次增加到2000年的400多万人次。旅游收入已经成为该市国民收入的重要来源之一。

西班牙旅游局局长菲利克·斯拉罗萨·皮克说，1992年巴塞罗那奥运会不仅使巴塞罗那改变了城市结构，成为欧洲最具吸引力的海滨旅游城市之一，在欧洲旅游版图上占据了显著的位置，更使西班牙成为仅次于美国的第二大旅游创汇国家。

4. 长远规划积蓄发展后劲

奥运会后的经济低谷固然使巴塞罗那经受了短暂的阵痛，但是重视远景效益的城市规划却在数年后开始显现效果，巴塞罗那最终走出了经济低谷。可以说，如果巴塞罗那将奥运会后短期的效益看得过重，而忽略了长远发展，那么，巴塞罗那的城市和经济发展将会经受更加大的挫折。

5. 生态环境明显改善

20世纪90年代以来，巴塞罗那环境质量明显改善，主要表现为沿海水质好转、市容更加整洁、空气质量逐步改善。

巴塞罗那车辆较多，市区居民拥有60万~70万辆车，加上外来车辆，实际行驶车辆为140万辆。一方面，由于城市背山面海，大气扩散条件相对良好，加上采取欧盟实行的控制措施，机动车排气没有造成严重的污染；另一方面，巴塞罗那企业和公司多为500人以下的单位，主要为旅游、高科技、设计、环保等产业，不会产生重大污染源。

巴塞罗那市区绿化较好，郊区植被更多，山地为茂盛的树木、草地覆盖。建筑物以多层为主，高层建筑风格多样，总体协调，令人赏心悦目。许多建筑物实现了立体绿化，给人印象深刻。

四、存在的问题

巴塞罗那奥运会也出现了举世瞩目的“奥运低谷”问题。尽管巴塞罗那



在奥运会前对这一问题有所估计，但是奥运结束后城市还是出现了“奥运低谷效应”。仅从数据上看，巴塞罗那所在的加泰罗尼亚地区在奥运会后经济出现了负增长，但在奥运会举办的前几年，加泰罗尼亚地区经济增速便呈现下降趋势。与西班牙全国和整个欧洲相比，加泰罗尼亚州经济增速明显较高，奥运会很可能只是延缓了加泰罗尼亚州经济的下滑。

巴塞罗那房地产市场也同样遇到了过热的问题，由于围绕奥运村形成了新的城市中心，当地房价在1986~1993年间上涨了250%~300%，奥运会后的下跌持续了整整6年。赛前出现投资过热同样导致商业地产面积大幅度增加。巴塞罗那现存的CBD面积（约850000平方米）中的25%都是在1988~1993年间建成。1992年，商业地产的空置率已上升至10.4%，由于过量供给，商业房地产的租金价格从1991年之后开始大幅下降，减幅达50%，直到1995年才实现供需平衡。

不过有专家指出，巴塞罗那市在奥运会后遇到的经济衰退与大背景密切相关，并不能完全归咎于“奥运低谷效应”。从1991年开始，西班牙全国的投资便出现了负增长，奥运会后跌幅更大，直到1994年以后才逐渐恢复。同时，整个欧洲在20世纪90年代初都出现了经济衰退，直到20世纪90年代中期才逐渐恢复。由于规划较好，巴塞罗那很快摆脱了“奥运低谷效应”，步入了经济发展的快车道。

【简评】

特点：这是一种传统老工业城市改造的典型和申奥城市改造的模式，基本上是成功的，一些争议的问题也值得研究。在世界上，通过运动会、博览会等大事件进行城市营销，是一种被普遍采用的做法，其中最为突出的是出现了政府与市场力量的联盟，双方各自为自身的利益而努力，带来了不少问题。巴塞罗那通过大事件进行城市营销，在指导思想上有所改变，即坚持以城市的居民利益为本，以提升城市宜居程度为主要目标，而非一味贪图经济利益和政绩。

缺陷：一度出现了奥运会后“低谷效应”，可能在产业配套改造措施方面有所不足。

第二篇 局部与整体



旧城整体重建案例

第一节 “换汤不换药”的日本东京旧城改造

【摘要】日本东京的旧城改造模式可谓独一无二，这种模式核心是保留建筑精髓，将原有建筑彻底拆除，代之以全新建筑，是典型的“换汤不换药”——换建筑之物质，留文化之精神。这是日本人看重历史文化遗产的社会作用而不看重其文物作用的表现。如伊势神宫自古代建成以来，就形成了20年一重建的定例。在这一观念的驱使下，东京铁塔也被民众要求重建，理由就是过于陈旧，有碍观瞻，并且可能有危险发生。

一、东京旧城改造的背景

东京原名江户，是德川军政府（1603~1867年）所在地，1868年明治维新改名东京，成为日本首都。现在，东京是日本政治、文化、经济中心，人口1300万人，面积2188多平方公里。由于日本各地的人口纷纷涌向东京，致使周围的城镇逐渐地变成了它的卫星城。

现在的东京是世界公认的三个世界城市之一。到第二次世界大战时，东京已发展成一个具有700多万人口的大城市，用地紧张，城市拥挤。第二次世界大战结束时，由于战争的影响，东京城市遭到很大破坏，人口也大为减少。随着经济的复苏，政府曾多次制订了东京规划，但由于城市的飞速发展，

规划赶不上变化，都不得不放弃。直到1976年又制订了“首都第三次基本规划”，以1985年为完成期限。据当时估计，东京大都市圈人口在1985年达到2350万人。庞大的城市规模，使得在东京进行旧城改造难度极大。

东京同时又是世界上受大城市病危害最深重的城市之一。东京的“经济奇迹”使其在人口和就业上都迅速发展，同时，随之而产生的交通拥堵、市政设施不堪重负以及环境污染等问题也同样突出。解决大城市病是东京旧城改造的重要任务之一。

自然灾害对东京的威胁和破坏深刻地影响着其旧城改造的方式。日本是个多地震的国家，东京也处于地震频发地带。狭小的国土和地震的频繁破坏使日本民族形成了强烈的危机意识。他们重视旧建筑的安全性和社会价值远远超过重视其文物价值，因此许多建筑形成了周期性拆毁重建的传统。1923年9月1日，以神奈川县为中心，日本关东地区南部发生7.9级大地震。震灾波及1府8县，海啸、骤雨、狂风发作。东京市内大火，1/2市区被焚毁，死亡10余万人，灾民达到百余万，损失高达55亿日元。这场地震将东京旧有的江户式都市景观基本上完全摧毁。

比自然灾害影响更大的是第二次世界大战对东京的破坏。第二次世界大战末期，盟军针对东京以木板结构建筑为主的特点，制定了用燃烧弹代替炸弹的战术，在三次轰炸中共投下8000吨燃烧弹，将一半面积的东京变成火海，相当彻底地摧毁了东京历史建筑文化的延续性。从发动战争到彻底输掉战争，日本民族在心理上也遭受了致命的打击，日本文化迅速西化，这直接导致了城市风貌的现代化和西方化。东京现代化的城市规划就是在这断垣残壁中，在民族文化和心理发生剧烈变化之后开始重建的。

二、东京城市规划与旧城改造措施

在此背景下，日本政府提出了两个重要对策：第一，从全国区域的调整来减轻外部对东京圈的压力；第二，从东京自身城市布局的调整来缓解东京的困难。

从东京规划来看，把城市用地分为发展区和控制区，并采用多种交通方式复合来解决交通问题的做法，以及细致的分项规划（如防灾规划、港湾规划、防洪规划等），都是富有特色和值得我们借鉴的。



1. 区别发展新城和旧城

东京都政府通过了新的“城市规划法”，把全城分为“发展区”和“控制区”两大类。东京市区的密度极高，主要地区有银座、丸之内、霞关、皇宫、赤坂、涩谷、新宿和池袋。对于这些密集的旧市区，东京采取的改造政策是：改造旧区，发展副中心，调整土地用途。

2. 建设以高速路和地铁为主的交通网

到1977年年底，东京小汽车总量已达到283万辆，平均每年增长率为5%~7%。为解决中远程市内交通的问题，使小汽车从一般平交的道路上分离出来，修建了有13条路线的高速道路网，总长达190公里。整个高速道路网为放射形，后来增加环路，成为放射环状。针对轨道运力有限的状况，规划中新增加地铁线路11条，长度达287公里，后来因东京圈的不断扩大，又新规划了一个郊区电气铁路网。

3. 大规模兴建住宅

第二次世界大战期间，东京56%的住宅遭到破坏，76.8万人无处可住。1945~1954年间，每年约兴建8.8万间的住宅，十年内总数达到97万间。1955~1967年达190万间。高潮是1968~1972年。到20世纪80年代初，东京住宅的户数已超过了家庭的户数。“量”的问题已经解决，但大部分住宅的防灾抗震能力很差。

4. 市政设施规划

按英国规划家P·霍尔的说法，东京是世界上人口最多的城市地区，同时其市政设施只为现有城市人口的五分之一至二分之一而设置的。因此，市政设施的改善是东京建设的一大问题。

(1) 给水：在规划中，采取了“控制抽取地下水，开发代替水源”的方针，这是一个开源节流的方针。

(2) 下水：1978年，下水普及率增为68%，下水管道总长8330公里，有泵站58个，污水处理能力522万吨/日。

(3) 流通中心：把批发仓库、货车停车场、批发市场集中迁移到高速公路和主要环路的连接处，不但有效地防止了货车进入中心区，而且对批发供货也十分有利。

(4) 垃圾处理：1978年，东京每天总收集垃圾约1.7万吨，其中1.1万吨（65%）是送到11个焚化场去燃烧发电的，余下的35%倒入东京湾去填

筑土地。

(5) 防洪：目前防洪标准是在 50 毫米 / 小时的降雨量时，能保证排洪畅通。

(6) 环境污染控制：在控制大气污染方面，对固定污染源（工厂）及流动污染源（汽车）进行了控制；在水质污染方面，一方面严格执行国家制订的污水排放标准，另一方面对海湾、河流的污泥作了疏浚，并着手治理水质。

5. 东京都长期规划——“我的东京城（My Town Tokyo）”

目的是建设 21 世纪的富有朝气和生活气息的东京。“长期规划”有 6 个目标：

- (1) 适应老龄化社会的到来，创造一个富裕的福利社会；
- (2) 适应价值观念多样化和地方意识上升的大趋势，改善生活环境质量；
- (3) 适应低经济增长的现实，保持东京的活力；
- (4) 适应国际化、信息化的新时代，建设一个国际化、信息化的东京；
- (5) 创造并保持舒适的生活环境；
- (6) 促进城市结构的再组织，保持工作场所和家庭之间的平衡，以建成一个多中心城市。

6. 根据自然区划分类开发

1974 年公布的《自然保护和复原条例细则》里把东京划分为 9 个地区：原生自然保护区（保护现状自然原生状态），自然环境保护区（保护本区自然资源，但可作为狩猎场），植林保护区（以经营林业为主，并作为原生保护区的过渡地带），丘陵地保护区（保护有森林、风景优美的丘陵地带，不能以“推平”为解决办法），多摩河保护区（以河床为中心的大片开阔绿地），田园城市保护区（保护本地树林、农庄，以及现有的小田园城市），城市绿化区（旧城区中进行重点绿化，以恢复市区原貌），海滨保护区（以东京海湾区为主，使市民能尽可能享受海滨景色），岛屿自然保护区（海中小岛，有火山性自然特征的岛屿）。为了扩大绿地面积，生产性绿地也作为城市用地的一部分，在城市范围内指定了 621 个农场，总覆盖面积达 366.88 公顷。1978 年东京共有公园绿地 4772 处，面积 2736 公顷，人均绿地 2.35 平方米。但是，这个数字在世界各大城市中还是最低的。



三、东京旧城改造的特点和经验

1. 传统观念减轻了“大城市病”

包括东京在内的日本城市传统上没有城墙，所以东京人的头脑里基本没有“城里”、“城外”的概念，他们思考“城市”这一概念时没有条条框框，特别是没有受“行政”框子的拘束。他们既追求城市的最大效率，同时也追求旧城风貌的最完善的保留。从实际功能看，东京圈（这是日本人喜欢使用的词汇，意思是实际上的东京地域，与行政地域相对应）现在已经有 3670 万人口（2010 年数字），但生活在东京“旧城”中的不过几百万人。许多上班族在行政意义上的东京上班，却居住在东京圈（东京附近的埼玉县、千叶县、神奈川县等邻近的县）。便利快捷的轻轨交通缩短了地理上的阻隔，这些人进入东京城里以后大多钻入了地下乘坐地铁到达工作地，所以不至于造成城市的过分拥挤。

把人流分散到周边地带还有一个意想不到的收获，就是带动了周边地区的发展，缩小了城乡差别。难怪美国前总统卡特访日乘坐新干线时，吃惊地问随行者怎么一路见不到农村。

东京人的另一个传统观念是追求“一户建”的传统居住方式。市政当局的理念是建立在百姓中普遍存在的一种观念基础之上的：高楼是一种暂时过渡，最终目标是一家一院的传统“一户建”（传统的两层木结构院落式住宅）。“一户建”是百姓住房的终极目标，然而，“一户建”占地远远大于楼房，为了更经济，人们纷纷迁居到周边地价较低的地方。这样就造成了城市中心区人口向郊区迁移，形成居住在城郊却在城市中心区上班的情形，这也在一定程度上减轻了市区拆迁的压力。如果就地拆迁无论如何也难以保留原建筑物的风貌，这完全是价值规律使然。无论是哪座城市，拆迁都要受到这样一个规律的制约：为填补拆迁费，只有在层高上打主意，出售多出来的楼层，才能维持资金平衡。拆迁低矮的房子，还照原样建新房是不大可能的，除非有特殊需要。由于市民普遍认同“一户建”，为达到这个目的宁肯将宅邸迁出大都市，使得楼房永远不可能代替传统的“一户建”。这是东京旧城风貌得以保留的最根本的原因。

2.“换汤不换药”的建筑保护模式

与大拆大建和微循环的旧城改造模式不同，东京保留了旧建筑的形式与精髓，更换外表的材质，把“破旧的旧城”变为“全新的旧城”。东京的旧城改造与保护的方式在世界上是独一无二的。日本人不看重文物作用，只看重社会意义。

城市传统风貌是民族的象征之一。欧洲重要的建筑物，都用坚固的石头建造，使之能够千年不腐。日本在几百年前也有“城下町”等同样以坚固的石质材料为原料的建筑，至今丝毫无损，巍然屹立。但日本的建筑文化受中国影响最大，以木结构为主。这种结构的建筑易腐、怕火，相对不易于长期保持完好。加上日本地震、火山喷发、台风、海啸等自然灾害频发，建筑基本上是周期性地受到破坏。破坏后重建是普通的做法。所以，日本从古代就形成了一个惯例：每隔 60~70 年就把旧房拆掉，然后盖新房。拆除下来的木板或作他用或者成为炊事之薪。

在这种情况下，东京形成了通过拆除旧建筑达到保护旧建筑物目的的习惯，而几乎没有修缮“危房”的概念。这种做法的关键在于，新建筑完全保留旧建筑的风格甚至与原来一模一样。对传统只求神似（风格样式）不求形似（材质），是日本人的共识。这似乎可以用“换汤不换药”来形容。

从这一点来看，日本人对待文物的观念和其他国家完全不同。一般认为文物必须是原物才有文物价值，而日本人偏偏认为只能供观赏而不能使用的



图 2-1 日本著名的伊势神宫，每隔 20 年重建一次，至今已超过一百次
(来源：<http://photo.zhulong.com>)

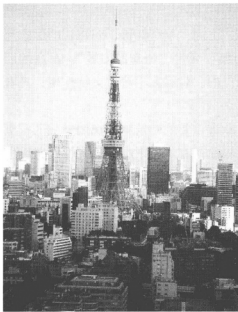


图 2-2 东京大铁塔

(摄影: EGAWA, 来源: RecordJapan)

古董只是“死文物”，他们更看重仍旧在被人使用的“活文物”。所以他们宁可把旧的建筑拆掉用作薪柴，也要另建新建筑。

最能体现这种理念的典型事例有以下两个：

一是伊势神宫。这座历史悠久的代表性神宫，自古就形成了“二十年一迁宫”的定例。不管原物是否损坏，是否有重建的必要，严格按照 20 年一重建的原则行事。翻建的办法并不是先拆后建，而是先建后拆，先在旧宫旁边建新的，新的落成之后即拆毁旧的。所以，伊势神宫在相隔一二十米左右的地方，以 20 年为周期轮换着，几百年来

从无打破定例者。

二是东京大铁塔。东京大铁塔与巴黎埃菲尔大铁塔齐名，建于 20 世纪 50 年代。其牢固性与美学价值为专家普遍认可，经受了飓风、地震等自然灾害的考验，依然岿然不动，成为东京的象征之一。然而从 20 世纪 80 年代起，拆除大铁塔的呼声便甚嚣尘上，要求当局在旧铁塔旁边重建新铁塔，然后把旧铁塔拆除。奔走呼号的不乏知名学者、市政官员与资深政要，他们唯一的理由就是容忍不了一个建筑物几十年材质不更新，他们害怕铁塔随岁月流逝而逐渐变丑，毁坏了在自己心目中的完美形象。只是由于铁塔耗资巨大，又难以找到其他拆毁的理由，大铁塔才得以保存。

就是这样，在东京，旧城改造绝不意味“改变模样”，通常仅意味“材质”上的变化，因此旧城风貌完美地保留了下来。

因为这个缘故，东京旧城形成了相对稳定的建筑风格，战争、自然灾害或个人好恶都改变不了它。百姓认可这种风格，通过它体验着民族认同带给他们的快乐，并自觉维护。这就是旧城保护的意义所在。这种旧城改造方式的好处是，城市和建筑作为一种文化存在于人们的脑海中，灾害和

战争破坏的只是物质，只要人还在，民族的记忆就不会被彻底抹除。反过来，人们凭借记忆和资料重新建造原样的建筑，又一次次地强化了这种民族的记忆。

四、东京旧城改造和城市发展的教训

1. 建筑风格令人眼花缭乱，反映出文化的扭曲和迷失

东京的现代建筑阵容令人眼花缭乱，风格多样却又十分混乱，几乎全部建于20世纪，提供给游客一个很特殊的都市体验——一个不断在重建，接受无穷变化的新方向之都。大相径庭的建筑风格并肩而存，街上层层叠叠的大招牌和闪烁的霓虹灯遮掩住建筑物的正面，将幢幢楼房淹没于感官的展示之中。每30米就有自动贩卖机提供各式各样的东西，从饮料、食物到抛弃式相机和色情广告，如此接二连三持续的消费轰炸，反映出一个不断在发展，不断在花费的都市。

如前面所述，这主要由两方面原因造成：一是处在地震带的东京，永远都有大地震随时降临的顾虑，使建设公司或是建筑师担心房子和名声皆毁于一旦；二是第二次世界大战对民族心理的重创。战后日本在美国的监管下进行了西方式民主改革，从政治经济到文化全面西化。反映在城市建设和建筑上，就是激进的现代化，完全撇清与过去习俗与美学的牵连。这样的情境下产生了所谓的“上班族（salary man）”现象——一群不要社会文化包袱只求生活经济稳定的工作狂。如果过去的东京曾经抱持一般的想法，认为都市是一种道德秩序，而现在这种观念已不复存在。取而代之的是不断发展的市场，成败全看其参与者的兴致，人们愿意接受新想法和科技，对伴随成长而来的恶果毫无疑问、没有束缚，只看未来，不靠传统与过去。

2. 狂热的房地产泡沫造就了大量的廉价建筑

政治、经济和工业中心都集中在大东京都会区。有一部分原因是日本山多，可用土地微乎其微。结果造成人口高度集中，从19世纪末的100万人居住在好几十平方公里大的地方，暴增到今天的3000万居民集中分布在腹地1万平方公里的大都会区。人口激增与1980年达到顶点的日本经济急剧成长相互映照。大量住宅被像廉价工业品一样地建造出来，很快便从短缺变成过剩，住宅总数超过家庭总数。一时间，地价狂飙，房地产业者、中介商、



私人企业、银行和政府一起联手加速其成长。到1990年，仅东京都的地价就相当于美国全国的总地价。一般工薪阶层即使花费毕生储蓄也无能在大城市买下一套住宅，能买得起住宅的只有亿万富翁和极少数大公司的高管。

美丽的房地产泡沫使东京人普遍狂妄地相信：“在1990年年初，理论上如果日本把东京大都会卖掉，可以买下整个美国；或是将皇居沿街叫卖，可以买下整个加拿大。”这对建筑影响甚巨。和土地相比，建筑物对投资者而言是抛弃式的消耗品或广告品，轻而易举地就可以拆毁替换，纵使大楼依然全新，只要符合经济利益都在所不惜。

所有泡沫总有破灭的时候。1991年后，随着国际资本获利后撤离，由外来资本推动的日本房地产泡沫迅速破灭，房地产价格随即暴跌。到1993年，日本房地产业全面崩溃，企业纷纷倒闭，遗留下来的坏账高达6000亿美元。

从后果上看，20世纪90年代破灭的日本房地产泡沫是历史上影响时间最长的一次。这次泡沫不但沉重打击了房地产业，还直接引发了严重的财政危机。受此影响，日本迎来历史上最为漫长的经济衰退，陷入了长达15年的萧条和低迷。即使到现在，日本经济也未能彻底走出阴影。无怪乎人们常称这次房地产泡沫是“第二次世界大战后日本的又一次战败”，把20世纪90年代视为日本“失去的十年”。

【简评】

特点：保留风格，以旧换新，是东京独一无二的一种旧城改造模式。这与日本多地震怕危房的地理特征、独特的传统文化观念及在日本盛行的唯美主义美学思想有关，可能很难被其他地方接受，但在重视历史文化遗产的社会作用方面，可能有借鉴价值。东京模式提示人们，旧城保护需要与日常生活结合起来，使文物具有活生生的现实作用，这样更能使文物的价值保存下来。

缺陷：文物价值几乎全无，并不符合联合国教科文组织规定的保护历史文化遗产的原则。

旧城局部区域整体重建案例

第一节 在第二次世界大战废墟上进行的改造 ——柏林波茨坦广场改造

【摘要】波茨坦广场位于柏林中心，是魏玛共和国时代极度繁华的一个地段。但是第二次世界大战的炮火将这个广场夷为平地，加上第二次世界大战后筑起的柏林墙将柏林一分为二，波茨坦广场由城市的中心变成了东柏林和西柏林的边缘地带，从此这个曾经繁华的广场变成了一片被遗弃的荒地。德国重新统一和定都柏林，使改造波茨坦广场成为现实需要。波茨坦广场改造的目的是在这里建设一个现代化的城区，而设计者们却有意识地充分尊重了幸存不多的老建筑，使传统建筑和城市历史得以延续。

一、波茨坦广场概况

波茨坦广场建于20世纪初，是第二次世界大战前魏玛共和国首都柏林的一个核心区域。其东面是历史中心和政府机构，西边是商业与居住区域，因此，它的地理位置至关重要。在19世纪末，波茨坦的火车站成为城市最繁忙的地区，也使得波茨坦地区从柏林的边缘变成了城市的心脏。冷战时期，为分裂两德而修建的柏林墙就穿过波茨坦广场。两德统一之前，柏林墙两侧是军事禁区，因长期遭到毁坏而荒废。两德统一后，戴姆勒—奔驰公司（今



戴姆勒—克莱斯勒公司）与索尼公司联手投入巨资，重建一个新的波茨坦广场，以此带动了整个柏林的重建。

二、改造前的情况

最初的波茨坦广场只有一个十字路口。之后，在这里建起了波茨坦火车站，从而发展成交通最繁华的地区之一，也成了首都生机勃勃的都市生活的代名词。第二次世界大战中，广场遭到严重毁坏。由于它地处美、英、法、苏管辖区的交界处，成为戒备森严的军事分界线。1961 年还筑起了著名的柏林墙，横穿波茨坦广场，使这繁华一时的城市中心，在战后长期沦为没有人烟的隔离区。



图 2-3 第二次世界大战前的波茨坦广场规划平面图

波茨坦广场位于东边的柏林行政中心与西边的商业中心之间，地理位置非常重要，在当时的照片中，从图 2-4（右）可以明显地看出这里曾是 1939 年原来城市的中心地带。

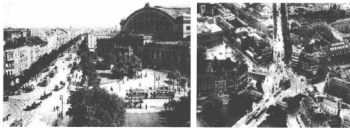


图 2-4 1900 年（左）和 1939 年（右）的波茨坦广场

老的波茨坦广场几乎被战火夷为平地。它的地理位置横跨于西德与东德之间，这意味着它将是这座城市的关键部分。但柏林墙的建立使得两边的往来被切断，而波茨坦广场也成了一片被遗弃的荒地。

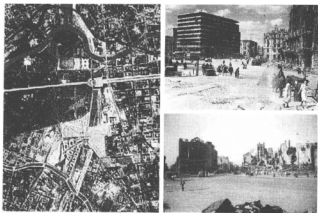


图 2-5 第二次世界大战刚结束时的波茨坦广场

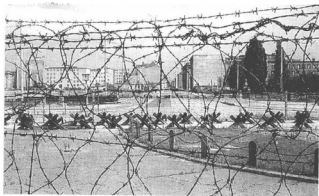


图 2-6 1965 年的波茨坦广场

三、改造规划及实现过程

1989 年，两德统一，柏林墙被推倒。波茨坦广场这个原柏林墙两侧遭到毁坏而荒废的地区，为城市建设、建筑设计及交通技术提供了一个在全欧洲都十分难得的展示机会。意大利建筑师伦佐·皮亚诺在 1992 年制定了波茨坦改造规划，这个规划成为这个从“二战”以后就被抛弃了的巨大区域的复兴基础。

该广场的设计既尊重传统与特色，又充分体现现代气息。该地区建设 10 余年，效果还有待检验，不足之处是开敞空间少。为弥补缺憾，政府已决定在该区以北开发一片德比斯（Debis）地段，土地面积 60 公顷。



一时间，波茨坦广场成为欧洲最大的建筑工地。1993年至1998年间，这里建起了戴姆勒·克莱斯勒区，其中有办公楼、商店、饭店、居民住房、餐馆以及 Stella-音乐剧院和一个卡西诺赌场。其中奔驰区块是由皮亚诺率领的包括日本的矶崎新、英国的罗杰斯、西班牙的莫内欧以及德国的考贝克等组成的设计团队设计的，号称建筑界的“梦之队”。22层高的德比斯大楼（debi-Haus）由皮亚诺设计，其巨大宽阔的正厅内设有 Jean Tinguely 的机械雕塑“Meta-Maxi”。与其相连的是一家全景电影院和购物中心—阿卡丹（Arkaden），内有各式商店，商品种类繁多。波茨坦繁华的商业和文化开始复苏了。

在制定城市发展方针的基础上，皮亚诺针对传统的城市街区进行了系统规划。大面积的办公空间与住宅、零售商业以及休闲娱乐设施相结合。现在，商业地产界一般是把皮亚诺的波茨坦广场规划当做一个城市综合体来看待的。



图 2-7 伦佐·皮亚诺制定的规划图（局部）

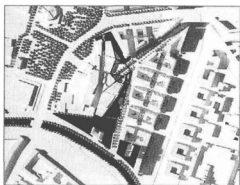


图 2-8 伦佐·皮亚诺制定的规划图（局部）



图 2-9 住宅建造中的色彩设计。住宅使用黄色作为主色调，与传统城市色调保持一致



图 2-10 伦佐·皮亚诺制定的规划效果图

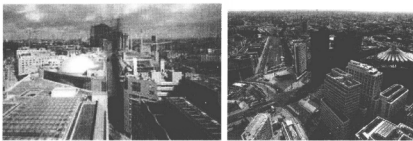


图 2-11 鸟瞰建成后的波茨坦广场

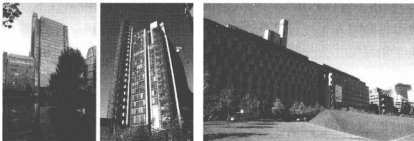


图 2-12 矶崎新设计的办公楼

图 2-13 皮亚诺设计的德比斯大厦

规划在“现代化不能破坏城市风貌”的前提下，为这个区域设计了密度大而视觉多变化的城市广场，以此来平衡公共与私密的区间。

规划中使用了传统的建筑材料以及强烈清晰的建筑造型，在这片由于战争而几乎在地图上被抹掉的区域中，皮亚诺的建筑恢复了一种城市秩序。皮亚诺亲自设计的戴勒姆—奔驰公司的大楼是这片开发区域中最高的建筑——它赤土色的外表面是对传统地方建筑的一种尊重。在这幢房子的对面，是豪斯·卡拉尼斯，是这个场地上为数不多的老建筑之一。

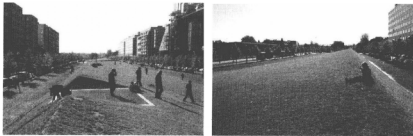


图 2-14 奔驰区块与 A+T 综合体之间的环境空间

(来源：<http://luo2801.blog.163.com/blog/static/6167520020104154115127/>)



在皮亚诺的总体规划中，这里可以包容不同的审美情趣——有板板正正的拉菲尔·莫内奥设计的大楼，保守的沃克斯班克建筑，另外也有与它们对比强烈的浪漫建筑。

在历时十年的改造过程中，号称欧洲最大工地的波茨坦广场还把建筑与旅游结合了起来，一反人们心中对工地一贯的恶劣印象。由于建设方法得当，工地成了柏林一大景观和一项新的“出口技术”，世界各地纷纷来此取经。为此，工地附近专门盖了一座红色的三层盒子形楼房，名为“信息箱”，利用多媒体技术专门向人们展示建设者采用的高新技术，也借此向柏林市民介绍发生在自己身边的变化，并适当收取门票。合理的组织让此处成了柏林第二大旅游景观，在改造施工期间，每年吸引 100 多万人次来此参观。

四、改造成就

从 1992 年 12 月到 2002 年 12 月，历经十年改造建设，波茨坦广场已成为柏林市的新地标，它象征着东西德统一后德国新生代充满喜悦、活力与新希望之共同愿景，颇具时代意义。

新波茨坦广场由波茨坦广场大厦和索尼中心等大型建筑群组成，占地 7 万平方米。欧洲许多知名的跨国公司总部都设在索尼中心，而波茨坦广场大厦则几乎由著名的律师行所包揽。柏林凭借其电影节的优势，在广场建了三个现代化的电影院，共有 40 个放映厅。此外还有了一个电影学院和一个电影博物馆。而以前的波茨坦广场只成为现在广场中的一小部分。其引人注目的建筑集餐馆、购物中心、剧院及电影院等于一身，使它不仅吸引着观光的游客，也吸引着柏林本地人经常到此一游。

德国的城市交通体系为世人所称道。波茨坦广场的重建规划，更加注意配合柏林市的整体改造规划，特别是在交通规划上严格配合城市的发展策略，即保护城市中心的商务、商业以及文化中心地位；拓展完善立体公共交通，特别是地铁换乘站之间以及与公共大巴线路的完全无缝对接；限制市区交通增长；按城市承受能力确定道路设施的建设规模。建成后的新波茨坦广场与柏林市其他副中心区域一样，几乎没有立交桥。城市道路为商务、商业和文化活动服务的目的十分明确。

改造中还适当保留了柏林墙遗址等历史痕迹，为这个历史悠久的广场留下岁月的年轮。改造后的波茨坦广场是新柏林最有魅力的场所。

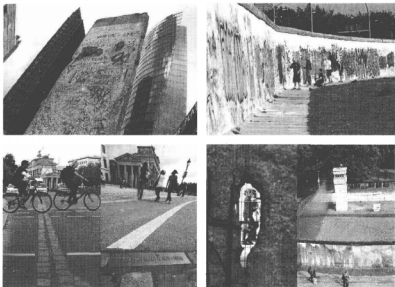


图 2-15 保留的部分柏林墙和遗址

(来源: <http://luo2801.blog.163.com/blog/static/6167520020104154115127/>、新华网)

【简评】

现代化不一定是反传统的，波茨坦广场的旧城改造就自觉地表现出对传统建筑和城市历史的尊重。主要表现在：(1) 规划方面，继承了优良的城市规划传统，大面积的办公空间与居住、零售商业以及休闲娱乐设施相结合；坚持“现代化不能破坏城市风貌”，保持公共与私密的区间平衡。(2) 建筑方面，选用传统建筑材料、为了与邻近的传统建筑协调，现代化的办公大楼也选用了相近的颜色。(3) 改造过程方面，开创性地完美处理了改造施工过程与经济社会效益之间的关系，使得历时十年的改造过程成为令人怀念的绝唱，可谓建筑工业和建筑艺术领域的骄傲。

旧城局部景观与空间改造案例

第一节 巴黎贝让结点广场改造 对空间的运用

【摘要】 贝让结点广场位于巴黎一处居住区内。此广场改造模式是在尽量保留原有旧宅的基础上，通过细微处的调整、改建和装饰，产生了大量的创新空间和空地，大大改变了原来的空间结构，创造了一个个全新生活空间和视觉感受，这是一次对空间艺术和视觉艺术的巧夺天工的运用。

一、改造前现实情况

贝让结点广场距巴黎 30 公里。贝让在 1960 年拥有 5000 居民，1975 年增至 1 万居民。人口倍增归因于受到现代运动影响的大居住区建设，但是它同样也带来了严重的社会问题。受到批评最多的就是改造前的贝让结点广场。广场是一个 90 米、110 米的封闭式院子，四周完全由建筑围合。这个院子与城市其他部分割裂开来，除了几个过路者从一层经过外没有其他人来此，因此逐渐变为一个危险的社会空间，围绕着广场的通道同样是不安全的。人们决定对此进行改造。

二、改造措施

第一，打通和开放视觉空间。贝让结点广场主要采用了局部改造建筑、打通一些空间的做法，以营造新的视觉效果，即拆除广场四个角，打开视线通道，并且为步行穿过广场提供道路。

曾经没有窗的卫生间也由于以上的拆除而形成山墙并可开窗获得光线，山墙通过 3/4 圆形阳台来装饰。为了赋予这个建筑新的形象，建筑的入口在转向外部街道的一面，通过用砖砌筑的框饰、阳台、新的带有装饰的街道号码门牌来强调。

第二，运用立面和色彩等元素营造熟悉舒服的感受。人们希望区域内的中小學生参与装饰美化社区，这会给居民带来自豪感以及对社区最大的认同感。

被保存的和改造过的建筑立面，其建筑结构部分通过少量的深色线条强调，底层（经常由服务设施占有）用陶瓷板贴面。

阶梯、缓坡、白色水泥墙体连接广场南北部分。在混凝土板下面被保留的停车场通过用混凝土材料构成的三个大壳体构筑物采光，它的窗洞口设计成眼睛的形状。

广场上卧着两条龙，其中原木弯曲的线条和长凳都仿照龙背的曲线，栏杆的装饰则象征龙脊椎；人们能够看到三只龙眼，另一只眼睛在其他地方。设计者建议这个广场今后称作相爱的龙的聚会广场。

用涂釉熔岩石和铜做的装饰元素由小学和中学的孩子们去构想，他们设计了街道新的地址号码牌、镶嵌在砖材凳子上的装饰图案。柱子上的铜像呈现三个舞者。

第三，运用园艺改善日照和采光。过去，广场内建有屋顶上铺混凝土板块的半地下停车场，现在这个广场南面一半的混凝土板块屋顶被拆除，以便能够在中心的圆形场地上栽植大树，散步的小径围绕广场。在广场四周无规则高度的原木和砖凳以灵活的形式限定了公共活动的空间，建筑附近宽阔的草坪留给底层住户。

为了保证住宅内的日照，大树一般只栽在广场中心部位，靠近建筑部位仅栽植小灌木。广场北半部，水泥石板被保留，公共部分用白色混凝土墙和浅



绿色栅栏限定，植物栽植在花坛里。在主轴线上可见到顶上带有铜雕的传统风格的柱子。广场南部稍稍下沉，种植的植物比广场北部多，通过柱子形成特点。

第四，降低居住密度。围绕广场的建筑改造前拥有 31 部电梯，服务 271 户；改造后 5 部电梯被拆除，大门厅被敞开，取消 45 套住宅；有 30 年历史的住宅被保留，并重新被翻修和扩大（在纵向通道方向上延伸）。

三、改造效果

改造后的建筑完全改善了居民的生活条件，同样也改善了街区的精神和物质面貌。

过去，朝向院子的窗子仅仅是向着封闭的空间，从外面看，建筑好像是堡垒，人们通过它的令人不安的名声认识它的内部。现在居民能够利用使用内部空间，通过开口看到树木和广场内部的装饰，这使居民相当满意。虽然大部分旧的住宅被保留，在空间结构上却有了改变和空地的产生，这是通过拆除某些局部，打开视觉景观通道，使空间产生变化而达到的，而不是使建筑发生变化，由此街道也被重新解读，并赋予了新的意义。

【简评】

修修补补能保持历史原貌并延续生活习惯，而大拆大建却能创造新天地，这是贝让结点广场改造区别于其他案例尤其是勃郎克居住区改造案例的突出特点。同属于微观层面案例，重点是建筑设计。改造付出的必要代价，除投入的费用外，电梯数量减少了 5 部，住宅数量减少了 45 套。

第二节 归还地面空间的美国波士顿中央大街

【摘要】 波士顿是美国历史古城，也是交通最繁忙的城市之一，中央大街是最拥挤的城市交通线。交通拥堵造成的经济损失每年达 5

亿美元,城市交通问题严重制约了城市的发展,同时宽阔的马路又严重割裂了地面休闲和商业空间。为了不中断繁忙的交通,并向公众归还地面空间,波士顿当局决定建设地下隧道。结果,这条地下高速公路完全代替地面的高架桥,不但解决了交通问题,还腾出了大量绿化用地和城市开发用地。改造过程涉及复杂的地下管线等基础设施重新规划等工作,这些问题都得到了成功的解决。本案例通过对波士顿中央大街改造方案的介绍,分析城市更新改造的方法,借鉴国外城市改造的经验,希望能够对我国目前城市建设起到积极的作用。

一、改造前的现实情况

波士顿是美国历史古城,也是交通最繁忙的城市,其城市交通问题严重制约了城市的发展,城市中心区活力降低,经济增长缓慢,城市环境质量下降。

波士顿中央大道建成于1959年,为高架6车道,它直接穿越城市中心区,当时设计每天运量为7.5万辆机动车,改造前实际运量达到20万辆,成为美国最拥挤的城市交通线。每天交通拥堵时间超过10小时,交通事故发生率是其他城市的4倍,通向机场的隧道境况也相同。如果不进行改造,预计交通拥堵时间将从10小时发展到2010年的16小时。据估算,由于堵塞、事故、油料浪费、尾气污染、时间延误等因素造成的经济损失每年达5亿美元。

由于20世纪50年代到60年代建设高架路很少考虑到道路对周围地区的割裂,中央大道高架桥的建设,将原来的波士顿北区及相邻的滨水区与老城中心区相隔离,限制了这些地区在城市经济活动中发挥作用,并且建设中搬迁了2万人左右的居民。严重的交通堵塞和高事故发生率,使一些商业机构搬迁出去,以寻求更好的有利增长和交通便捷的地区,由此带来的利税损失高达数百万美元。

波士顿已没有更多的可用于开发的城市用地,不能通过在老城和滨水区新建地上道路的方式解决交通问题,唯一可行的方案是在现有的中央大街下面建设一条地下快速干道,在波士顿海湾建设一条海底隧道用来联系机场和城市中心,建立一个新的交通系统,完善城市交通,并以此为契机改善城市环境。



图 2-16 1959 年的波士顿中央大街，六车道，日通行量 7.5 万辆



图 2-17 改造前的 1994 年，波士顿中央大街实际日通行量已经达到 19 万辆，
每天堵塞 10 小时，事故率是其他城市的 4 倍

二、改造措施

建设中央大道的最大的挑战是如何在城市中心区进行改造和建设期间保持城市经济生活的持续性、交通的连续性，以及居民的正常生活，并且不能像原来建设高架桥时不考虑道路对社区的各种影响，如分隔、错位等因素。

解决方案就是修建可以与英吉利海峡、巴拿马运河及穿越阿拉斯加海峡的隧道相当的中央大道——隧道改造工程（Central Artery /Tunnel Project，简称 CA/T 工程），该工程是 20 世纪美国最复杂、最宏大和最具技术挑战的高速路工程。CA/T 包括 2 个主要部分：

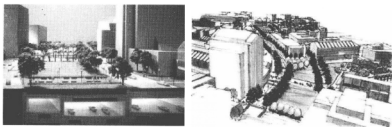


图 2-18 改造后地面景观效果图

(1) 在现有的中央大道下面修建一条 8~10 车道的地下快速路, 替代现存的 6 车道高架桥, 同时保证施工期间的正常交通, 建成后, 拆除地上拥挤的高架桥, 代之以绿地和可适度开发的城市用地。

(2) 修建一条通向机场的四车道隧道, 穿越波士顿港, 于 1995 年 12 月投入运营。

CA/T 工程包括总长 7.8 英里的连接线, 和以单车道长度计算长度可达 161 英里的道路 (其中一半以上是地下隧道), 以及世界上最大的通风系统及地下交通事故处理中心等。



图 2-19 波士顿隧道项目示意图
(来源: 南都周刊)

4 车道隧道投入商业运营以来, 已经带来了许多变化, 如通向机场的运量增加一倍 (原来有 2 条 2 车道隧道), 每天的运力达到 2 万辆, 缓解了中央大道的交通拥堵, 初步形成了来往机场的快速、安全交通线。

另外, 在建设之初, 便将地下管线、煤气、电力、通信线路等全部重新规划建设。这有两个方面的好处, 一是可以避免建设过程中市政服务的中断, 二是提供了一个更新城市基础设施的机会, 可以确保今后提供更快、更好、更有活力的城市基础设施的能力。

CA/T 工程竣工后, 快速路拥堵的时间将预计缩短到每天早晚高峰时间的 2~3 小时, 基本相当于其他城市的平均水平, 并可以降低城市 12% 的一氧化碳排放量, 空气质量得到改善。

CA/T 工程还可以使城市在许多方面受益, 如可以提供 150 英亩的城市可开发用地。其中由于高架桥的拆除, 可腾出近 30 英亩土地, 3/4 用于城市绿地和开敞空间的建设和, 在波士顿中心区建设 40 英亩的公园。在 1991 年至 2004 年建设期间, 保持商业正常、交通与步行道尽可能舒适、居民尽可能少受影响, 保持城市经济活力。在中心区种植 2400 株乔木和 6000 多株灌木, 用以改善城市环境。



图 2-20 1994 年，正在施工中的地下隧道

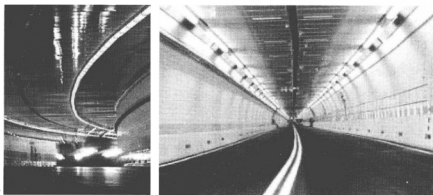


图 2-21 2004 年，新建成的地下隧道



图 2-22 2004 年中央大街改造完成时与 1959 年建成时交通状况和景观的比较

三、改造取得的成果和经验

波士顿中央大道隧道改造工程历时 15 年，于 2004 年全面完工，工程的复杂程度和难度都被世界公认，其对城市建设必将具有深远的影响。

(1) 改善交通是 CA/T 工程的主要动因：由于城市的交通问题已经影响到城市的活力和经济竞争力等方面，改善交通状况成为世界上大城市面临的

具体问题；

(2) 用地下隧道替代地面高架桥，提供了一条新的城市交通模式，城市中心区发展地下快速道路系统是解决古城保护、城市更新等方面的重要途径；

(3) 城市交通地下化，可以腾出地面空间以绿化、适度开发及增加不同区域的城市生活联系，减低了道路对城市的割裂，实现了土地的多重使用；

(4) 安全、便捷的地下交通减少了地面不同交通形式的交叉，并在减少拥堵的同时可以降低污染和改善城市环境。

四、对我国旧城改造的启示

我国目前正在进行大规模的城市开发与城市改造，特别是大城市的中心区改造，面临许多与波士顿相似的问题，如旧城保护、中心区更新、土地多重利用、城市紧凑型发展等问题。随着城市的发展，市民对城市也不断提出了新的要求，如增加城市绿地及休闲空间，增加市民参加社会、经济生活的可能性，可以共享文化娱乐设施等。城市发展和改造不再是单一功能的改善，而是使城市各系统更加协调发展。大马路的交通模式是典型的“以车为本”的现代主义发展模式，它已经过多地剥夺了本应属于“人”的城市空间。波士顿中央大街改造就是充分利用城市交通设施改造的契机，实现城市空间向着人的尺度改善这一最终目标。

我国在今后的城市建设中吸取波士顿城市改造的优秀经验，可以促进我国城市建设良性、健康的发展，减少土地资源浪费和建设决策失误。

【简评】

特点：这是一种旧城繁忙交通线改造的新模式。从地上到地下，开发城市地下空间，可以有效避免地面交通所带来的分割效应等负面影响。中央大街改造过程表明，大马路主义开始被反叛，城市街道开始回归到为人而非汽车服务，适合人而非汽车的尺度。

缺陷：与英吉利海峡海底隧道工程量相当，工程量巨大，造价高昂。



第三节 城墙的立体空间利用

——重庆通远门改造

【摘要】重庆通远门改造比较集中地体现了解决历史风貌与现代化需求的矛盾的过程。通过增加交通设施引导人流，改善了交通状况；解决居民的居住和生活问题，剥离对城墙的不合理利用；尽可能修复和还原城墙原貌，整治周边环境，充分释放被违章建筑等掩盖的文化信息，保持并更新了区域文化内涵。建筑大师梁思成曾经设想将北京城墙改造成世界最大的立体公园，但这一设想没有实现。也许重庆通远门改造在一定程度上符合梁思成的愿望。

一、背景

重庆通远门城墙建于明洪武初年，是重庆仅存的两处较完整的明城墙遗址之一。

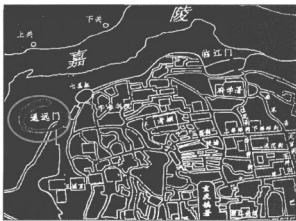


图 2-23 通远门位置

重庆作为国务院批准的“历史文化名城”，抢救和保护历史古迹在新一轮的城市开发建设中显得尤其重要。重庆市渝中区政府于 2003 年 7 月 16 日立项，正式确定修建通远门城墙遗址公园。

本案例从文化保护、历史传承以及结合周边现代景观的角度对通远门改造的方案进行分析与研究。

二、城门原状

通远门原来位于重庆城区的边缘，出门向西为佛图关，是通往成都的要道。随着历史的变迁和城区的扩展，通远门现在的位置处于市区主干道上，四条公路在这里交汇，每天车水马龙，人流不断，城门洞下市井生活悠然自得，原来守护城区的关隘如今成为人民安居乐业的场所。



图 2-24 通远门原貌

三、存在的问题

1. 交通混乱

由于各种原因，该地段交通较为混乱，车流量大，人流线混乱，且登上城墙只有通过位于金汤街城门洞旁的梯步，较为不便。

2. 墙体损害严重

破旧不堪的民房将整座城墙覆盖，民房的结构主要以城墙墙体为依托，已对城墙结构造成损害。

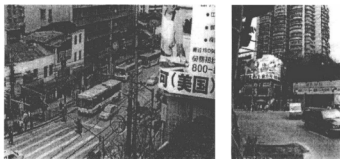


图 2-25 改造前通远门地区交通状况



图 2-26 改造前通远门残破的墙体

由于缺乏管理，部分民房以城墙砖石为建筑材料，对墙体破坏较大，由于民居生活无组织地排水，长期的生活污水，已对墙体造成侵蚀。

四、改造原则

- (1) 遵循“整体控制，重点保护，统一协调”的规划设计原则。
- (2) 整治和修复遵循整旧如旧的原则。
- (3) 遵循发展与更新，保护与利用相结合的原则。在充分尊重历史环境、保护历史文化的前提下对历史建筑及环境进行合理开发、利用。

五、具体方案

1. 解决交通混乱问题

道路交通规划主要考虑两方面问题：一是各个方向人流到达城墙公园的便利性 & 安全性，二是从城墙下到达城墙上的便利性。

根据上述原则，对场地原有交通作出如下规划：

- (1) 修建地下人行通道横穿长江一路，使行人不用等待红绿灯横穿公路，通过地下通道就可直达通远门前广场。
- (2) 修建地下人行通道穿越中山一路到达城墙末端广场，而从金汤街到城墙末端广场由于人流量小，故采用人行横道的形式组织人流。
- (3) 利用现有的和平隧道上方平台作为连接通远门前广场与兴隆街的人

行道路，使兴隆街方向人流也可方便到达。

(4) 保留现有金汤街到打枪坝的梯步并增加三条到城墙上的竖向交通通道，分别为：从和平隧道到打枪坝的竖向交通；城城末端广场到城墙上部的竖向交通；附属建筑中从城墙下至城墙上部的竖向交通。

2. 再现古城墙原始风貌

在道路规划的许可范围内剥去遮挡古城墙的破旧建筑；在中山路上将古城墙的北立面完整、清晰地展现给世人；将城墙古老的片段保持原貌，不去增减任何东西；城墙顶上现存的民居已成为基地上最动人的元素，俯瞰古城墙，这些民居已构成了一条长街。

拆除附着于城墙修建的民居，让城墙完全地展现出来。由于大部分民居的结构都以城墙墙体作为依托，采用普通拆迁方式必然会对城墙墙体造成破坏，故对其采取保护性拆迁方式。其方法如下：

对插入城墙墙体的民房结构梁，拆迁时沿城墙表面切断，对残留在墙体内的部分在后期进行掏挖、填补。

对于修建民居时采用的城墙砖石加以收集，并用于墙体的修补。

对于民居修建时粉刷在墙体上的水泥砂浆层仔细剥离，露出城墙原有肌理。

对局部的残留和漏洞进行填补、复原，对大面积的缺损，本着不制造假文物的原则用新条石对其进行修补。

3. 尊重文化内涵，修建陈列室

通远门旧城改造保护的不仅是城墙的现状，同时也尊重了城墙的文化内涵。在城墙的西侧设计建设一个有关城墙历史和文化的陈列室，用于陈列关于重庆城墙的历史照片、文物与文献资料。

4. 景观小品：追溯城墙的文化精神

精心设计的景观小品让人们回味一种在非战争状态下与城墙的对话状态，提醒人们在追逐城市发展、经济繁荣的同时，不要漠视对历史、对文化、对传统的尊重和关注。

5. 参照历史，整改城墙周围环境

在历史上，城墙是乡村与城市的分界线。因此，设计中重现城墙的这一特征。将城墙外的空间设计为公园，给人们一种站在城外郊野的感受，而将城墙内部规划为相当城市化的商业与休闲空间。

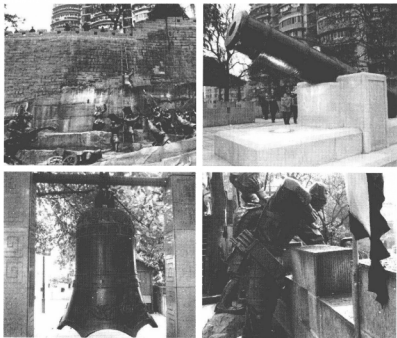


图 2-27 景观小品

6. 将消失的城墙设计为平面或者剖面，打造优美公共空间环境

将古城墙延伸出去，形成一个逐渐下沉的表面，或者说是一个有坡度的线性广场。古城墙的末端被截去，形成了城墙的剖面，一条宽阔的踏步街穿过这个剖断面并直达城墙顶。这些踏步是墙体的延伸，并像戏院的座椅一样，为广场提供休息的空间。在由古城墙界定的这个“岛屿”上，新建的线性广场随踏步逐级而上，为游人提供了欣赏古城墙的场所。

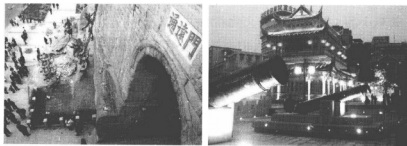


图 2-28 重庆通远门改造后景观

(摄影：田野青青，来源：<http://www.ynzb.com>)

六、主要经验

1. 旧城改造应着力解决好交通问题

通远门改造工程在研究解决交通问题时，首先采取明确道路的性质与功能的方法，建立人、车分流的交通体系，特别在商业繁华的旧城中心，建立步行区、步行街，禁止车辆通行。同时，在中心步行区外围开辟停车场或车辆换乘场。其次，在道路两侧或分隔带多植树木、灌木、花草以分隔交通，美化环境。

2. 旧城改造应继承与发扬优秀的城市历史文化传统

通远门改造工程在分析、制订通远门改造方案时，特别重视对传统文化的保护，通远门城墙作为城市历史组成的一部分，它具有不同层面的历史含义。这些层面包括：原有地形；古城墙；各种新墙的景观元素。通过对城墙的保护，不仅使不同历史时期的建筑风格得以保留，同时也尊重了城墙的文化内涵，唤醒人们在追逐城市发展、经济繁荣的同时，不要漠视对历史、对文化、对传统的尊重和关注。

3. 旧城改造必须坚持基础设施优先的原则

通远门改造工程在分析、解决通远门地区基础设施问题时，结合通远门地区的长远规划，将道路建设、供水、供电、通信设施、地下管网的改造作为旧城改造的重要任务来对待，较好地解决了旧城基础设施陈旧、落后的局面。

4. 改造应把环境的改善作为一条重要的目标

通远门改造工程通过保留城墙上的树木、建设绿化带来增加城区的绿色空间，把改善居民的生活环境放在一个重要的位置。科学地规划设计各种配套设施，合理布局城区的公共厕所、邮电局、医院、储蓄所、公园等，从而保证居民住得舒适、住得安心、住得放心，方便人们的生活。

【简评】

特点：(1) 交通需求和保护历史风貌的要求都很迫切，但经过精心设计，两者得到统一；(2) 对部分已经破坏消失的文物的挖掘保护独具匠心，使人们在已经看不到文物完整原貌的情况下能看到文物消失的痕迹，保留了更多的历史记忆。

火车站及周边区域改造案例

第一节 北京北站改造

【摘要】 不论是经典的北京站还是存有争议的北京西站，都已经不能满足日益增长的铁路交通需求。北京北站是具有百年历史的火车站，位于繁华的交通枢纽西直门，是继北京南站之后完成的第二个成功的火车站改造项目。新北站改造完成后，其铁路运输能力大幅度提升，先进的设计理念极大地方便了旅客，合理地引导了西直门地区的交通。同时，这次改造也恰当地保护了文物，延续了该站的百年历史。

一、改造前情况

北京北站原名西直门车站，站址在北京市西城区的西直门，位于西直门立交桥的西北角，临近西直门交通枢纽。西直门车站是历史上中国自主设计建造的第一条干线铁路——京张铁路（北京丰台柳村至张家口）上的车站，由中国著名的铁路设计师詹天佑亲自设计和监造，时称“京张铁路西直门车站”。1905年京张铁路西直门车站动工，1906年8月竣工。1923年京张线铁路向西延伸至绥远，西直门车站改称平绥铁路西直门车站。新中国成立初，手帕口至西直门段铁路拆除，平绥铁路继续延伸至包头，称京包线，西直门车站就变成了京包线的起点站。1988年西直门火车站改名北京北站。

京张铁路在历史上可谓如雷贯耳，在路权沦丧的晚清时代，京张铁路成

了中国人自力更生的“争气路”。周恩来总理称京张铁路的建成通车是“中国人的光荣”。詹天佑在主持修建京张铁路的时候,曾经有另一个更好的方案,但限于财力被迫放弃。到1955年,新中国完成了詹天佑的愿望,将这个方案变成了现实,这就是后来的丰沙(丰台—沙城)铁路。丰沙线建成后,效率明显优于京包线,京包线运量大减,北京北站地位也就一落千丈。

北京北站在新中国成立后一直隶属北京铁路局管辖,为客货一等站。其车站功能有:①客运:办理旅客乘降;行李、包裹托运。②货运:办理整车、零担货物发到。北京北站是最接近市中心的火车站之一,与天安门直线距离是5公里,仅远于北京站(北京站是2.6公里,北京西站是7公里,北京南站是5.2公里)。但直到2005年,很多旅客还不知道有这座车站。即使是节假日,在这里候车和买票的乘客也很稀少。平时客流量每天2400~2500人次,即使在旅游的高峰时间也仅仅徘徊在3000人左右。这对于交通压力日益增大的北京交通来说,无疑是交通资源的巨大浪费。

北京北站原主站房为詹天佑主持修建京张铁路时于1909年与京张铁路同时建成,面积2300平方米,车站正面入口为三孔外券廊,朝站台一面也用连廊,站台为并列式,旅客进站方向与站台垂直,建有跨越铁道的铁架天桥。车站主站房经历了100年的风雨,仍在使用的,而且保存得相当完好。有站房、站台、机车库及员工宿舍等。其中站房建筑为西方古典风格,是中国铁路发展史上的重要实物例证。

二、改造过程

按照《北京城市总体规划(2004~2020年)》,北京北站是北京“四主铁路枢纽”(北京站、北京西站、北京南站和北京北站)之一。市长郭金龙在谈到北京北站改造方案时建议发扬北京南站的经验。他说:“北京北站所处的西直门地区也是堵点之一,而新建的北京南站在设计理念上有很多优势,将地铁、公交全部引入车站,通过立体交汇的方式解决换乘问题。”

新北站改建始于2005年,建筑面积2.1万平方米,行政上隶属北京西站。工程主要包括站房扩建以及与北京站、北京西站相类似的大跨度无站台柱雨棚工程,还有站台、铁路线路和行车信号的改造,总投资1.1亿元。北京北站改造期间将部分列车挪到其他火车站停靠,北站完成运营磨合期后,北京



西站和北京站部分通往西北方向的列车重新迁回停靠。

三、改造效果

2009年1月17日新的北京北站正式投入使用。改造后的北京北站，售票大厅和候车室都设在西区的南侧。站台整体南北走向，主站房在站台的尽头，在车站的南侧，呈南北纵向尽端式铁路站场。北京北站主站房改造后的候车大厅所在的大楼地面以上为6层，地下两层，高31.5米，建筑面积2万平方米。地面一层以及地下一层供旅客候车使用，设有候车厅、售票处，与西直门交通枢纽相通，临近地铁2号线、地铁4号线和13号线出入口，可与北京地铁、城铁换乘。地上二至五层为办公用，地下二层为设备用。新房站楼一共有三个售票大厅，分别位于地面一层的右侧，和地下一层的东西两边，共有24个窗口。北京北站新站房比老站房向南延伸更接近西直门立交桥以及西直门交通枢纽。

南北纵向尽端式站场改建后的北京北站共有11个站台，站台有效长度

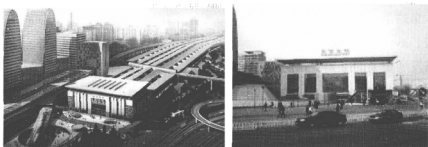


图 2-29 改造后的北京北站候车大厅

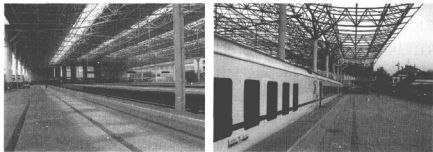


图 2-30 南北纵向尽端式站场

由原来的 377 米延长到 550 米。站台采用大理石铺面,站台高度由原来的 70 厘米提高到 125 厘米,方便旅客上下车。铁道线路全部采用国产每米 50 千克级高强度、高平直度无缝钢轨,使用国产 II 型钢筋混凝土轨枕,替代原来使用的木枕,提高客车运行的稳定性和舒适度。行车信号设备全部采用新型计算机集中连锁,提高车站的自动化、智能化控制能力,从而增加列车运行的安全系数。

北京北站改造完工后,接发车能力由原来的每天 11 对提高到 17 对,高峰时期可达到 22 对。新北京北站日发送旅客是老北京北站的 5 倍。有开至赤峰、包头、通辽、滦平、阜新和呼和浩特及八达岭长城等地的列车。



图 2-31 北京北站改造中保留的旧站房

原车站旧式主站房被北京市文物局定为北京市二级文物,将被长期保留。北京北站作为一个具有光荣历史的车站,其文化价值得到了最大限度的延续。

【简评】

特点:(1) 引入立体化交通、联合交通等先进的、人性化的设计理念,大大方便了旅客,加强了与整个城市交通的衔接;(2) 信号系统等先进技术的应用大大提高了运营效率;(3) 尊重和传承了历史,将城市功能的实际发挥与历史文物的保存有机结合。



第二节 郑州站西广场开发

【摘要】 郑州站的情况在全国许多城市的火车站中具有典型性。郑州号称是“火车拉来的城市”。郑州站是京广、陇海两大交通大动脉的交叉点，位于郑州市区地理中心。铁路在为郑州带来效益和便利的同时，也分割了城区，阻碍了交通和城区协调发展。铁路和火车站将整个城市一分为四，严重割裂了城市各部分的联系。该站的出口朝东，为单面出口设计，西部的人流也要绕行到东出口进出站，造成交通动线的紊乱和交通资源的巨大浪费。西出口的改造规划是以高铁站建设为契机进行的改造，对郑州整个城市的东西部协调发展具有重大意义。

一、改造前情况

1. 历史及历次改造

郑州火车站已有百年历史。郑州火车站始建于1904年，是中国铁路建设初期卢（沟桥）—汉（口）铁路中段的业务站，时称郑县站。1914年陇海铁路开（封）—洛（阳）线正式投入运营，奠定了路网中心的基础。新中国成立后，为适应社会主义建设的需要，1953年郑州站改扩建工程动工，1956年投入使用，并先后分离出货运站、编组站和以运输旅客为主的客运站。为适应经济发展的需要，1988年郑州站再次进行改扩建工程，这次工程进行了12年，直到1999年12月28日随着主站楼的投入使用，长达12年的改扩建工程才落下帷幕。

郑州火车站的频繁改造，与我国铁路交通运输业及郑州城市迅速发展有关。总体来说，郑州站的历次改造，放在当时的历史条件下来看，基本上都没有出现过较大的失误。这次西出口改造规划，更是走在了全国先进行列。全国火车站大部分都是单面出口设计，与城市交通体系接驳程度十分有限。郑州站位于市中心，双面出口设计尤其必要，大量从西来的客流，绕行陇海

路和中原路两个涵洞再进入东广场进入车站，人为地造成了交通的拥堵。

2. 西出口改造前存在的问题

西出口改造的初衷主要基于两个大的问题：

一是交通问题。郑州火车站是全国铁路特级站，所以客运量极大。目前，郑州火车站每天接发客车数超过 200 对，单日客运量最高超过 8.5 万人，黄金周高峰期，单日客运量最多时达 17 万人。有人说，郑州市因铁路而兴，也因铁路而隔断东西。自从京广铁路开通后，郑州火车站便成了中国腹地的一个铁路交通枢纽，从而带动了整个郑州的兴起与发展。可是，因为郑州火车站地处城市的中心地带，火车站只有东出口，并由此形成了繁荣的火车站商圈和二七广场商圈，给城市交通造成了极大的不便，成为城市发展的一个瓶颈。郑州火车站地处城市中心地带，割裂了郑州东西区域，客观上造成了本市部分断头路的存在。同时，由于大量的出租车、公交车、长途汽车都停在火车站广场南北两侧的道路，而广场南北两侧有 40 条公交线路汇集，道路堵塞成了火车站区域的顽疾。虽然经过几次修建整合改造，但行车难、难行车的问题一直没能根本解决。

根据高铁规划设计方案，郑州至西安、郑州至北京、郑州至徐州和郑州至武汉 4 条铁路客运专线建成后，共用建成后的郑州火车站西出口。目前，郑州火车站只有东出站口，郑州西区市民乘火车出行要经中原路地道绕行，而火车站地区的交通也很紧张。因此，郑州火车站西出站口的建设一直是社会关注的话题。每到春运期间，遇到大雪等恶劣天气时，火车站广场的接待能力就显得薄弱。2006 年春运期间，因为大雪，部分客车晚点，有近 10 万名乘客滞留在火车站广场，火车站广场的空间显得特别紧张。

二是城市发展尤其是经济发展问题。郑州市作为“火车拉来的城市”，100 年来铁路对郑州经济的发展和贡献都是无可替代的。在火车站周边发生了许多影响全国的大事，德化商业街在这里形成，商战在这里引爆并波及全国，火车站商圈的批发业务不仅覆盖了河南全省而且辐射周边省份。但是，所有的一切都发生在铁路以东，与之咫尺相望的铁路西侧则不可同日而语，这里面有各种各样的原因，但是有一点不可忽视的，那就是郑州火车站的出站口开到了铁路的东面，所以 100 年来郑州站以东的经济，尤其是商业得到了非常大的发展。

如今，情况正在发生变化，随着郑州市规模的扩大和火车站商圈人流的



饱和，市委、市政府作出了建设西出站口并修建解放路，拓宽京广路的重大决策。“一站一桥一路”是市委、市政府确定的重点项目，这个项目完全在二七区，它的建成直接把二七商圈和西南的商业板块完全贯通，使火车站商圈跨越京广铁路向西滚动发展，把铁路为商业的拉动力直接跨越二七区，向长江路、南三环一带延伸。

二、改造方案的酝酿过程

关于郑州火车站西广场的修建问题，郑州铁路局曾于2003年12月11日将《关于开辟郑州火车站西广场修建子站房的请示》上报铁道部。

2004年，郑州市人大代表提出建议，要求建设火车站西出站口。

2005年年初，郑州火车站西出站口的建设被纳入郑州市规划局建设方案。

2005年9月，就如何加快河南境内铁路建设的有关问题，铁道部部长刘志军与河南省省长李成玉在《会谈纪要》上签字，重审郑州的铁路枢纽地位。从此，郑州火车站西出站口建设正式提上日程。

2006年3月15日，郑州市政府各职能部门均收到一则通知，郑州火车站西出站口建设领导小组正式成立并投入运行。

三、改造方案

市规划勘测设计研究院《西出口周边地区详细规划及城市设计》方案提出，西出站口建设一个新商圈。该项目位于市中心核心地带，隔京广路与二七广场、火车站商业中心相望，向东距离二七广场1.5公里。规划范围为京广铁路线以西、京广北路以东、中原路以南、陇海路以北所围合的区域，规划面积55.4公顷。

西广场周边建筑的高度控制在150米，建筑沿南北方向逐渐降低至60米。

就规划设计与开发模式而言，重点开发范围以站点为核心的半径600米的范围以内，由内向外呈现出“商业—商务—酒店—住宅”的布局结构。

重视路网的密度，重视公共空间的营造，作为城市门户，西出口的规划定位“城市会客厅”，提供包括会展、形象展示等，并在此基础上，对郑州市的历史文脉加以弘扬，起到城市名片的作用。

此次规划设计方案根据城市总体规划、综合交通规划,结合铁路郑州枢纽规划,重点解决郑州火车站站房、站前广场、轨道交通和城市交通的衔接与协调,为铁路西出站口地区的建设提供规划控制。

西出站口建成后,旅客可自由出入东西两个出站口,下面留有地铁停靠位置,将来郑州地铁建成后,旅客下了地铁就可换乘客运列车。

四、改造后效果

郑州车站西出口工程是河南省、铁道部的重点工程,是郑州市的“标志性”工程,也是中铁七局的“窗口”工程。工程投入使用后,对缓解郑州车站春节铁路运输的紧张状况、对郑州市市区西部的交通和经济发展,发挥了重要的作用。更重要的是,这项工程是改变郑州全市功能布局和产业布局的点睛之笔。具体实现了以下效果:

1. 功能混合化

西出口不仅是一个火车站出口,而是一个由交通、广场和建筑构成的功能区,规划的设想是商业中心区或商务中心区,其功能是混合的,包括商业、办公、酒店等。

2. 控制核心化

市场调节是政府发挥作用比较难的一项工作,常常因为缺乏抓手而不得力。为了适应市场的开发,西出口抓住了一个抓手,就是控制好60米宽的公共景观带,这是影响整个区域景观的主要因素。政府对该区域的开发建设制定了严格的控制方案,其他则交给开发商,做一些灵活的开发,既保持了统一性,又给市场和设计者预留了广阔的开发和创作空间。

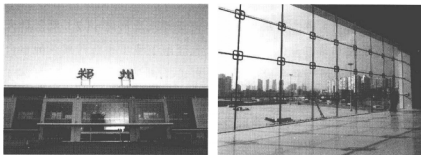


图 2-32 新建成的郑州站西出口广场



3. 提升效率和效益

加大了道路的密度,设置了很多单行线,这样就把区域划分为14个1~2.5公顷左右的小地块。路网加密,第一个好处就提升了交通疏散的情况。第二个好处是利于商业发展。路网密,每个地面的联结面就多,在商业上称为“金角”和“银边”的位置就更多,而商业价值相对较低的“草肚皮”就减少了。

4. 激活西南商圈



图 2-33 位于郑州大学路的中原万达广场

(来源:中建二局公司网站)

目前二七商圈是郑州最繁华的商业中心,但从郑州的现状来看仅有一个二七商圈是不够的。西南城区是郑州发展的新热点地区之一。大学路坐落在西南板块中轴线,而且是连通西南板块和市区的交通枢纽,但大学路商圈是郑州的四大商圈中实力相对较弱的。一个。郑州西出口的改造,给大学路商圈的发展带来了新机

会。郑州西出口站前广场边上以批发市场为主,因为批发市场和火车站是零转换的交易成本,下了长途汽车和火车非常方便就可以到这个地方,可以节约短途的运费,也节约时间。往南的部分形成商业街,将有利于提升购物、餐饮、娱乐、休闲、文化等功能。

【简评】

特点:(1)着力解决单面出口的资源浪费问题;(2)双出口大大提高了火车站自身的运营效率,也理顺了城市东西两部分的市内交通;(3)为城市各部分协调发展创造了良好的条件,是以关键点改造带动城市全局发展的典范;(4)在市场经济条件下,主动地根据市场需要调节公共设施的布局带动人气聚拢。

第三篇 “大手笔”与“小手笔”



大拆大建式改造案例

第一节 巴黎勃郎克居住区的大拆大建

【摘要】该区是巴黎的一个生活区，由于历史悠久，老化严重，危险重重。政府决定拆除重建，重建后仍是一个住宅区。出色的建筑设计是本案例的主要成就和特色。

一、改造前的现实状况

勃郎克居住区（BIANC—MESNIL）距巴黎东北方向 10 公里，于 1965 年由乔治·高第里（Georges Candilis）设计，他曾同著名建筑师柯布西耶（Corbusier）一起工作过。以当时的眼光来看，勃郎克居住区已不再满足时代的要求，住房太小，隔音防寒条件很差，每套住房靠纵向走道空间联系，而且连接两栋建筑的公共楼梯有脱离的危险，可能会造成事故，因此，人们决定将它拆除重建。

在这个区，即使是没有财产普通工人，由于他们依恋这个城区，也不希望离开它，业主组织机构、社会团体也不希望赶走他们，于是决定在原地给他们提供新住所，而在拆除之前需要通过一个住宅开发的商业计划。

二、改造的方式和主要措施

与贝让结点广场的局部改造不同，勃郎克社区的改造方式是拆掉重建。在更新计划中，曾经作为停车场与绿化的空间首先被用来建设一期的两栋住宅建筑。这两栋建筑用于原有居民的就地还建，期望建筑面积尽可能多一些，但不能超过5层，它们同样应该拥有封闭的地下停车场，这些停车场被分割成独立的空间形成小车库，并考虑了一个2米深的水面。此外，该居住区原有的立方体形式与本区域其他传统的小区形成强烈对比，这对于居住区的居民不是太好，使他们感觉好像在这个镇是个局外人。新计划尝试将新的建筑设计分成几部分，以便使建筑设计多样化，并能与原有传统小区相协调。作者设计了一期工程中的四栋建筑，这四栋建筑围绕两个院落展开。接下去的工作由其他建筑师（例如 Gruber，然后是 Arcane 设计所）来进行，新的绿色空间在最后一个阶段随着后期的拆除来建立。

在法国，人们更愿意住低层的住宅，如果是5层以上的住宅（4层带地下室），就必须安装电梯。两栋一期住宅（A栋和B栋）都只有5层，但是最上两层是双层套间（复式住宅）。在第四层有住户入口（不设电梯），在屋顶下，最上一层的房间一般来说是卧室，而楼下的房间则是起居室。大户型住宅的第一层提供给有许多孩子的大家庭，他们一般喜欢住第一层，并有直接对外的出入口。第二层与第三层的户型是相同的。一栋99套住宅的建筑有26种不同的户型，从30平方米单间套房（1个房间并带有卫生设备）到90平方米的5个房间一套的户型（包括厨房、卫生间）都与A、B两栋建筑是相同的。避免通过同一入口门厅联系几套住宅的设计，使每栋建筑都拥有4个楼梯间，每个楼梯间服务4~9套住宅。

建筑围合形成“U”形院落，对于居住空间使用困难的建筑转角内部空间则处理成为楼梯间，并通过采光口解决采光问题。每户的入口与房间都是斜向联系的，与窗、墙面形成了一些有趣的视角关系。

为了避免形成过于笨重的建筑实墙，一些建筑转角处被挖空，外角在一楼形成带有私人入口阶梯的凹阳台，在顶层则成为藤萝花架。斜墙面形成向院落敞开的视角，以方便行人的通行与营造景观。在设计的内角处形成单元入口门厅和转角楼梯的采光口。这些凸出凹进的形体活跃和丰富了屋顶的形



式，减少了建筑体积笨重的感觉，并且对于邻近的住宅表现出友好的姿态。

整个建筑细节经由建筑师及他的团队精心推敲和设计。设计咨询费用一般为建设费用的6%，其中一半归建筑设计所，40%为经济师所有（包括说明书、市场确定、工地等），10%的费用付给管线设计所（水、供热、电等）。建筑师将建设原则纳入考虑中（特别是停车场、住宅的布置等），结构工程师的费用由承包方来付。从费用支付分配情况及支付来源看，建筑师在整个建筑工作中（包括建筑前期）的作用是相当大的，经济师的作用也是不能低估的，他们与建筑师一道，共同研究整个项目、经济效益。结构工程师的费用由承包方来支付则保证了建设项目的经济和安全。

在A、B栋建筑工程之后，居民请求降低建筑高度，C、D两栋住宅建筑将是平层的设计，不再有复式户型。居住区原有374套住宅。第一个重建计划表明：这块土地尽其可能可开发400套住宅，但是建筑低层、低密度的愿望导致这个项目最后限定为360套住宅。

三、改造成果

消除了所有安全隐患，在保留原地居民居住习惯的情况下，大大改进了居住条件。

四、存在的问题

建筑的改造并没有解决城市功能和经济发展的问题，这里仍是被巴黎主流社会边缘化的社区之一。2005年巴黎发生震动欧洲的骚乱，这里就是发生骚乱的地区之一。

【简评】

特点：虽然是大拆大建，但在尊重延续原居民居住习惯方面有突出成就，体现在各个建筑细节方面的人性化措施。

缺陷：为了尊重居民喜住低宅的习惯，降低了土地的利用率；经济社会发展滞后的问题没有改观。

第二节 交通干道改造实例

——北京平安大街改造

【摘要】 平安大街是北京历史文化积淀最为深厚的大街之一，出于缓解交通压力的需要，从1997年下半年起对平安大街进行了拓宽改造，改造后大幅度扩宽了道路，改善了交通状况，同时其他基础设施也得到全面升级。但是这次改造彻底改变了历史风貌，甚至对北京旧城整体格局造成了比较大的影响。

交通道路的改造是旧城区改造开发的重要内容。平安大街的改造是北京市旧城区交通道路改造的典型。

一、历史与现状

平安大街目前格局形成于民国初年，原名“北皇城根大街”。现平安大街包括以抗日将领张自忠将军命名的张自忠路、地安门东大街、地安门西大街等。平安大街改扩建工程于1997年下半年动工，东起东四十条，西至官园，全长7公里。作为北京市新中国成立50周年献礼工程之一，该工程于1999年国庆前夕全线开通，号称北京第二条长安街。

平安大街是北京历史积淀最深厚的大街，地上大大小小的古迹有30多处，被确定为国家、市、区级文物重点保护单位就有10处，从东四十条到官园，分布着段祺瑞临时执政府旧址、欧阳予倩故居、和敬公主府（现中国纪检报社）、僧格林沁祠（今宽街小学）、孙中山行馆、北海公园、贤良祠、保安寺、旌勇祠等众多的故园名寺，以及唐墓、元大都红门、东不压桥、西压桥、明清皇城根或墙基等十多处遗迹。



二、改造措施

北京平安大街改造工程拆迁面积 11 万平方米，总投资 27.5 亿元，仅拆迁费用就达到了 18 亿元，占改造总费用的 65.5%。改造中，市财政出资 2 亿元，具体拆迁任务由房地产开发公司负责，同时，作为补偿，每家房地产公司又可以在负责路段的后面分得一块“附赠地”。通过这种开发模式，政府把最费时费力的拆迁工作交给了房地产公司，卸下了包袱，房地产公司“为国分忧”，也可从中牟利，双方各得其所。

改造前的平安大道最宽处 21 米，最窄处仅 9 米。改造后的平安大街达到 30~33 米宽，双向 6 车道。地下埋设雨水、污水、煤气、电力、电信、热力、上水等 7 种 9 条市政管线。

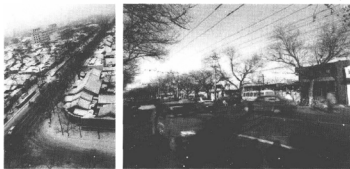


图 3-1 改造前的平安大街

三、总结

北京历史文化街区保护的难点之一，就是北京老城区街巷的尺度问题。随着近年来城市的快速发展，新建高楼鳞次栉比，人口不断膨胀，特别是机动车辆的迅猛增长，使得旧城区内的街巷不堪重负。解决问题的简单办法有两个：一是为满足交通量的需要拆房扩路；二是保留旧城街巷原有格局，限制机动车进入。平安大街采取的是第一种方法。

平安大街改造对缓解旧城交通起了积极作用，但是，从旧城区历史商业街区的发展方面来看，平安大街改造还存在着一些不足：

首先，在平安大街改造之前，道路两边店铺林立，十分繁华。但在改造

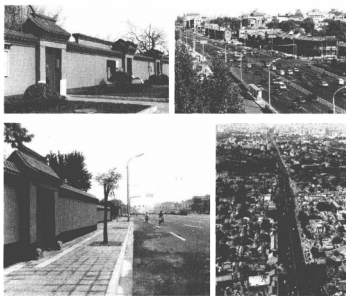


图 3-2 改造后的平安大街

之后，道路加宽了，平均宽度超过 30 米，中间还立起了分道栏杆，人流的穿行极其不易，两侧的店铺也随之衰落。改造后的平安大街已经完全不再具有商业街的性质，而成为纯粹交通功能的城市主干道。

其次，宽阔的路面却缺少立体化的人行过街通道。平安大街原计划用天桥解决行人过街问题，但由于大街两旁多是平房，天桥会威胁到居民家中的隐私，遭到居民的强烈反对。因此规划中的九座人行天桥只建成了两座。而地下通道则原本就没有设计，地下管线早已经敷设完毕，地下通道无法再补建。现在平安大街的车流、人流基本上都依靠交通信号灯和人工指挥，交通拥堵现象严重。

【简评】

特点：(1) 为满足交通需要，大幅度扩宽，改造后成为交通要道；(2) 在改造中注意文物保护，红线尽可能地绕开了重要的文物，比较好地兼顾了建设与文物保护两项重要任务。

缺陷：(1) 严重破坏了历史风貌，对城市总体格局和肌理影响



较大；(2)定位不准，既为交通要道，两旁又建设商铺，事实上过宽的路面和密集的车流完全冲散了商气，商业气氛消失殆尽；(3)人行天桥、地下通道等相应的设施在规划环节就存在严重失误，导致后期无法建设，造成严重的交通堵塞；(4)绿化不足，改造后街道两旁环境质量有所下降，生活不方便；(5)过于依赖开发商推动改造工作，一定程度上存在文化和商业环境被破坏以及拆迁激化社会矛盾等问题。

第三节 北京东内餐饮街改造

【摘要】北京东直门内大街在历史上曾是农产品交易市场，20世纪90年代后期餐饮业开始自发地兴盛起来。至21世纪初，产业发展和街道的破旧拥挤状况矛盾越来越突出，于是市政府开始对其进行改造。改造方式主要是拆除街道两边大量的危旧房，建设条件更好、更适合餐饮业经营发展的商铺；扩宽道路，改善交通状况等。通过改造，餐饮街的功能定位得到进一步明确，经营环境得到改善，但是过宽的道路和统一而缺乏特色的建筑风格也对餐饮业的发展造成一定的负面影响。

一、改造背景

东内餐饮街（即簋街），位于东直门内大街，东起二环路东直门立交桥西端，西至北新桥十字路口，长约1.5公里。餐饮街内以中、小型餐饮为主，其中规模较大的有东兴楼、花家怡园、同利园、铭轩居、福轩居、大菜楼、乐府、锦阳虹等饭馆，这里除经营北京家常菜以外，还经营川、鲁、苏、粤、清真等各种风味菜肴、传统小吃等。以麻辣小龙虾、香辣蟹、麻辣烫为代表

的“三大特色佳肴”已成为簋街的招牌菜。餐饮街以餐馆多、风味全、特色强、价格廉、夜里“火”著称，又以24小时服务而受到了人们的青睐。

东内餐饮街的餐饮业集聚是在1997年初步形成的。当时有148家商户，其中餐饮业商户有45家，开始形成餐饮特色。2000年在簋街落户的商家就发展到200多家，餐饮业商家也发展到近百家。2000年9月28日，北京市商委把这条大街命名为“餐饮特色街”。随着餐饮业的升温，东内餐饮街破旧的基础设施开始显得不能满足餐饮业发展的需要，街道两旁的房屋大部分都已经沦为危旧房，道路年久失修，狭窄拥挤。

二、改造过程

从2001年开始，在东城区政府的大力支持下，餐饮街的发展以“促进经济繁荣、加强精神文明、创建优美环境、方便居民群众”为指导思想，对这条街进行了整体改造，拓宽了道路，将原19.5米的道路拓宽到60米，修复了古迹“药王庙”，东侧进行了危旧房改造。为保护簋街品牌，2002年9月对“簋街”进行了国内域名注册和商标注册。

在《东城区十一五经济社会发展规划》中指出，要“解决‘簋街’交通瓶颈，搞好配套服务设施建设，加强市场监管和食品安全管理，挖掘传统饮食文化，将簋街建设成以餐饮业为主体，辅之以配套的商业服务设施，集文化、餐饮、娱乐、旅游为一体的，具有‘不夜街’特点和大众化餐饮消费功能的饮食文化特色街。”

三、总结

东内餐饮街是在老城区内自发形成的一条特色餐饮街，其形成与发展有其内在的必然性。东城区在簋街发展改造方面，一是在尊重市场规律的基础上，通过制定区域发展规划，完善市场管理，促进了其健康发展；二是加强了市政基础设施建设，改善了交通状况，缓解了周边交通压力，局部提升了旧城城市功能。

但是东内餐饮街改造也有教训。一是文化内涵不足。没有充分了解餐饮业和餐饮文化发展的规律，过于追求整齐划一的商铺消除了各餐馆已经形成



图 3-3 改造后的东内餐饮街

的特色外观，建筑风格过于单调，部分失去了自然形成的以休闲、舒适、随意为主格调的生活气氛。二是定位不准。东内餐饮街主要功能是餐饮和生活，由于过于强调交通功能，改造后的街道宽度达 60 米，吸引大量的机动车流，形成强力阻隔，使街道两边商气断裂，大大降低了餐饮街上行人的安全感，对街道餐饮服务功能的持续发展非常不利。

【简评】

特点：(1) 在尊重自发形成规模的餐饮业的基础上，承认了东内餐饮街发展餐饮业的定位，并在改造中有意识地为餐饮业发展提供了更好的条件；(2) 政府主动将自身工作与东内餐饮街的特色结合起来，改造结束后开展一系列活动试图恢复餐饮街的人气，打造良好的公共服务。

缺陷：(1) 没有充分了解餐饮业和餐饮文化发展的规律，“一刀切”的同规格商铺完全消除了各餐馆已经形成的特色外观；(2) 改造后租金上涨，特色小店生存环境下降；(3) 在道路管理方面片面强调规范化管理，过宽的街道削弱了餐饮服务功能。

第一节 把城墙碎片镶嵌在城市的巴约纳

【摘要】法国巴约纳的古建筑保存得并不完整，保存下来最多的城墙还是零零星星的。但巴约纳旧城改造是典型的微循环模式，精心保留、利用和展示着历史的碎片。一是只对建筑质量较差的建筑进行最小限度的维修，称为保留式维修。二是将城墙碎片镶嵌在建筑里，或运用城墙遗址构造城市空间，创造了健康、宜人、优美的居住环境；同时也恢复了旧城原有的传统建筑风貌和历史价值，有效地吸引了居民回迁和定居。

一、巴约纳概况

巴约纳（Bayonne）是法国西南部的一个港口城市，巴斯克地区的文化和经济中心。这里属于海洋性气候，冬暖夏凉，气候宜人。这个港口从中世纪开始便是地中海沿岸重要的商贸城市，因此屡次在战争中遭遇舰队的袭击争夺。巴约纳有着历史悠久的工商业传统，以盛产猎刀、餐具、葡萄酒、巧克力等。改变近代战争进程的重要发明——刺刀就是在这个城市发明的。城市中既保留了古老的中世记的建筑，也还有一些西班牙风格的建筑。欧洲城市主要是工商业城市，自古就很少有城墙，即使有，质量也很低劣，极少能保存下来。但巴约纳整个城市却都是被旧城墙包围的，或者说它是



一座建在旧城墙上的城市，城墙碎片到处可见。加上尖尖的玛丽亚大教堂，哥特式的建筑风格，每从教堂传来的钟声，使这座城市到处充满着古老的气息。

二、改造措施及效果

巴约纳的改造是把城墙作为重要的历史元素加以保护和利用的，充分发挥了它的文化价值和实用功能，但并没有用围栏隔离起来像博物馆那样陈列起来，而是经过改造和当代建筑融为一体。通常，以幸存的不高的城墙为基础，一般有一两层楼高，到第二三层开始已经是住宅。

巴约纳的旧城改造中拆除的只是一些建筑质量比较差的房屋，但对其他有历史价值的建筑予以最大限度地保留并进行维修，整治出具有传统氛围的街坊院落、小型广场等公共空间，根据现代生活方式的要求，适当加建部分必要的使用空间，比如保留了一段残留的罗马时代城墙，并有机地融合在改造过的建筑主入口，将原有精美的楼梯保留并移位。巴约纳旧城改造工程创造了健康、宜人、优美的居住环境，同时也恢复了旧城原有的传统建筑风貌和历史价值，使之成为吸引居民回迁的重要因素。

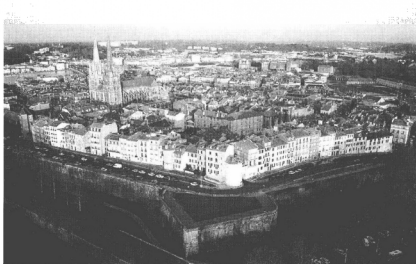


图 3-4 巴约纳俯瞰

(摄影：罗德琴科，来源：<http://www.xitek.com/>)

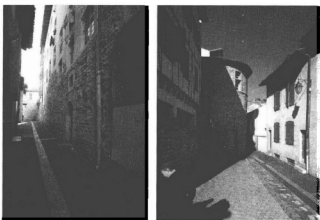


图 3-5 巴约纳建在旧城墙上的住宅

(摄影：罗德琴科，来源：<http://www.xitek.com/>)

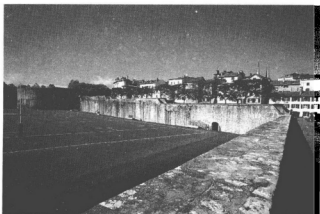


图 3-6 城墙被作为构筑城市空间的线条

(摄影：罗德琴科，来源：<http://www.xitek.com/>)

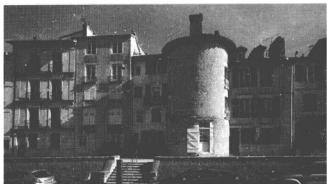


图 3-7 镶嵌在住宅里的老城墙塔楼
(摄影：罗德琴科，来源：<http://www.xitek.com/>)



图 3-8 利用城墙遗址建设的城墙公园
(摄影：罗德琴科，来源：<http://www.xitek.com/>)

【简评】

特色做法：尽量保护传统建筑，又按现代生活需要进行必要的改造。

第二节 维也纳的建筑管理和商业发展

【摘要】奥地利维也纳旧城在改造中继承了城市悠久的传统，商业设施也都由旧建筑改造而成，布局比较均匀，避免了过度竞争。

一、维也纳的建筑管理

奥地利首都维也纳既有“音乐之都”的盛誉，又有以精美绝伦、风格各异的建筑而赢得的“建筑之都”的美称；又以历史悠久被称为“文化之都”；以精妙绝伦的装饰而被称为“装饰之都”。



图 3-9 维也纳古建筑美泉宫

(来源：<http://www.suixinyou.com>)



维也纳很重视对建筑的管理，城区基本上按照建筑的年代划分区域，共23个，执行不同的规划政策。环城大街（戒指路）以内为第一区，大部分古代建筑都在此区域内，建筑、肌理甚至路面都尽可能保持原样。第一区周围的其他几个城区，历史风貌保存也相对完整，很少有新的建筑。而第二十和二十二区则是新区，集中开发了大量的新式建筑和现代化购物娱乐场所，如著名的地标建筑联合国城等，也成为了多瑙河岸的一大景观。

和欧洲大多数城市一样，维也纳也是已经完成工业化和城市化的城市，大规模建设早已经停止。所以，维也纳对建筑的基本政策是“以护为主，以建为辅”，每年的春夏季集中进行维护。其实，维护的开支并不小，都足够重建几遍的。但维也纳人可能认为保持城市风貌更为重要，所以一直坚持这样做。

二、维也纳的商业网点规划与古建筑保护

欧洲历史文化名城维也纳，拥有着规模不算大、数量也不多的商业街和购物中心，却管理得井然有序，顾客如织。在23个区中，每个区都建有购物中心。老城区的购物中心多由老旧建筑改造而来，而新式大型的购物中心多集中在城市边缘地区。这样既保护了老城区的原貌，同时也兼顾了人口相对集中和国际化城市的特点。市内各区的购物中心多为中小规模，彼此间隔距离较远，规模和实力大致相当，各自拥有相对固定的顾客群，所以某个购物中心无人光顾或被兼并的情况很少发生。而在城市边缘的几个区或者“城乡结合部”的购物中心规模一般较大，因为这几个区面积较大，居民区较多，同时还要兼顾城市边缘和靠近城市的中小城镇的顾客。维也纳的商业网点审批有一个与众不同的特点，只要有一家大型专业店入驻，其他同类商家就不允许再进入。即便是较大的中餐馆也不例外，只要有一家开业，其他餐馆就没有立足之地了。这样做是为了给进入购物中心的商家提供一个稳定的经营环境，避免资源浪费和恶性竞争，同时也使管理变得简单有效。

为了与整体市容保持一致，维也纳城内的购物中心并不追求新颖独特，多是由古老建筑改造而成。位于维也纳11区的“煤气罐”购物城便是一例。“煤气罐”购物城由保存完好的4个100多米高的硕大储气罐组成。这些建于1899年的储气罐曾是维也纳煤气供应的主要来源，一度成为当时奥地利

先进科技的象征。直到 1986 年，“煤气罐”才真正“退休”。如今，通过专家的设计，这些“煤气罐”被赋予了新的生命，它被逐渐改造成成了一个集购物、展会、居住和旅游于一体的购物中心，并成为维也纳的标志建筑。据统计，2005 年有近 380 万人来此参观购物。“煤气罐”购物城在一定程度上代表了维也纳购物中心的发展趋势，既强调资源再利用，又美化城市的环境，并能综合各种实用功能。

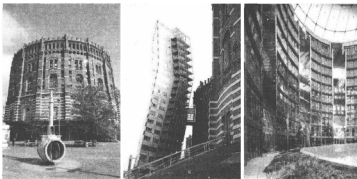


图 3-10 维也纳的煤气罐购物城

（来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_62bc2dd70100osq1.html）

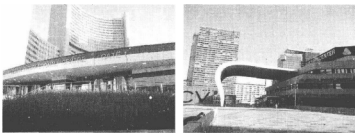


图 3-11 维也纳联合国城

（摄影：范学德，来源：http://blog.sina.com.cn/s/blog_60cc44340102drbr.html）

【简评】

特色做法：既合理利用旧建筑，又合理利用传统城区特点谋划商业布局，历史文化不仅体现在“死”的建筑上，也体现在“活”的商业中。



第三节 “有机更新”的成名作

——菊儿胡同改造

【摘要】 北京菊儿胡同改造 1983 年由我国著名建筑师吴良镛亲自主持设计，这是他创立的“有机更新”理论在实践中应用的第一个成功案例，也是奠定该理论重要地位的处女作。菊儿胡同历史悠久，建筑以平房住宅为主，到 20 世纪 80 年代已经成为危旧房集中的地区之一。在布局上，菊儿胡同改造充分尊重胡同原来的肌理，在建筑设计上创新性地设计了“新四合院”体系，既保留了传统建筑的文化内涵和实用功能，又根据现代城市居民的生活特点进行了改进。该工程于 1992 年获得联合国世界人居奖。菊儿胡同改造开创了小规模改造的成功范例。

一、位置

位于北京市东城区西北部，东起交道口南大街，西至南锣鼓巷。

二、历史

明称局儿胡同。清乾隆时称桔儿胡同，清末又谐音作菊儿胡同沿用至今。菊儿胡同 3 号、5 号、7 号是清光绪大臣荣禄的宅邸。3 号是祠堂，5 号是住宅，7 号是花园。荣禄后迁至东厂胡同。7 号做过阿富汗大使馆。41 号原为寺庙，据传，寺里的开



图 3-12 菊儿胡同位置

山和尚是皇帝的替僧。菊儿胡同，1965年改称交道口南大街，“文革”中一度称大跃进路八条，后恢复今名。

三、改造前状态

改造前的菊儿胡同，占地只有2000多平方米，是一座破旧拥挤的大杂院，有44户138人，人均住房面积仅5.3平方米。

四、改造方法

历史悠久的菊儿胡同是北京胡同文化的一个缩影，但也曾是危旧房较为集中的街区。20世纪80年代，这条普通的胡同被列为北京危旧房改造项目。吴良镛教授用“有机更新”的理论成功指导了这次胡同改造。他提出的“有机更新”理论主张“按照城市内在的发展规律，顺应城市之肌理，在可持续发展的基础上，探求城市的更新和发展”。这一理论在菊儿胡同改造时得到了成功实践，建立了“新四合院”体系。



图3-13 将古典与现代建筑风格结合起来的菊儿胡同特色居民楼
(摄影：李飞、汤俊，来源：<http://www.showchina.org>)

吴良镛教授将菊儿胡同的房屋按照质量分为三类：质量较好的20世纪70年代以后建设的房屋予以保留；现存较好的四合院经修缮后加以利用；破旧危房子以拆除重建。重新修建的菊儿胡同按照“类四合院”模式进行设



计,高度基本上是2~3层,维持了原有的胡同、院落体系,同时兼收了单元楼和四合院的优点,既合理安排了每一户的室内空间,保障居民对现代生活的需要,又通过院落形成相对独立的邻里结构,提供居民交往的公共空间。

五、改造后效果

改造后的菊儿胡同有438米长,居住着200多户居民。两条南北通道和东西开口,解决了院落群间的交通问题。功能完善、设施齐备的单元式公寓组成的“基本院落”,即新四合院体系的要素,在保证私密性的同时,利用连接体和小跨院,与传统四合院形成群体,保留了中国传统住宅重视邻里情谊的精神内核。原有树木尽量保留,结合新增的绿化、小品,新的院落构成了良好的“户外公共客厅”。菊儿胡同,吸取南方住宅“里弄”和北京“鱼骨式”胡同体系的特点,以通道为骨架进行组织,向南北发展形成若干“进院”,向东西扩展出不同“跨院”。由此突破了北京传统四合院的全封闭结构。

在建筑形式上,建筑师借鉴了南国建筑明朗亲切的色调,带给北国一丝来自水乡的清新秀丽。同样的粉墙黛瓦,在这里却有着皇城脚下的大气严整,并与北京旧城的肌理有机统一,保持了城市文脉的延续性。

菊儿胡同新四合院住宅改造工程曾获1992年世界人居奖,这也标志着

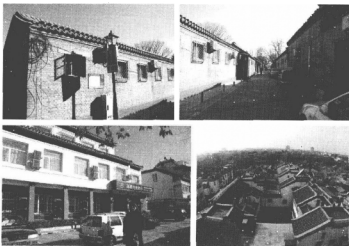


图3-14 改造后的菊儿胡同

(来源: <http://wmy7018.blog.163.com/blog/static/513149092009516538664/>)

世界对菊儿胡同及其文化内涵的认同。菊儿胡同改造不仅是北京旧城改造的成功范例，更是一个文化路标，镶嵌在古老的北京城里。

六、改造经验总结

注重先进理论指导下的规划设计，体现出了小规模改造与整治的特征。一是积极争取国家资金支持，菊儿胡同该改造始于1987年，原国家计委拨款1000万元，标志着北京市旧城改造规模运作的开始，1992年完成。二是改造工程选择那些真正危破的房屋进行改造，保留了完好的四合院。由于不是见房便拆，避免了资金浪费，控制了建设成本，大部分居民只需少量费用即可回迁，开发商也能够平衡投资。

【简评】

特点：(1) 注重文化内涵和实用功能的结合、历史传承与服务现实生活的结合；(2) 小规模改造，有比较明显的整治性质；(3) 成片整治，分步建设，着眼保护旧城肌理与空间格局以及城市建筑的和谐性与完整性。

缺陷：属于公益性性质，对政府力量的依赖性较强，所以不能借助产业化的力量大规模推广。由于没有纳入开发商的角色，后续的旧城改造再无循此路径进行的方案，几成绝唱。除了几个独立的案例之外，各地的旧城更新实践基本上没有延续“菊儿胡同”探讨的模式。

第四节 菊儿胡同改造的扩大版 ——南锣鼓巷改造

【摘要】 南锣鼓巷位于北京市东城区菊儿胡同西侧，呈南北走向，比菊儿胡同改造规模更大，也是继菊儿胡同改造成功后，微循环改造



模式的又一次成功应用。这次改造分多次进行，仍具有整治性质，外观保持历史风貌，内部设施则进行了现代化改造。改造遵从了居民自愿的原则，因此引起矛盾较少。

东城区南锣鼓巷是实施小规模院落式维修改造的典范之作。

一、位置

南锣鼓巷街区北接鼓楼东大街，南至地安门东大街，西靠地安门东大街，东临交道口南大街，是北京市现存最完好的“棋盘式”四合院保护区。南锣鼓巷南口在地安门东大街，北口在鼓楼大街，南北全长 786 米，东西各有 8 条对称的胡同，整齐地排列在两侧，从外形看犹如一条蜈蚣，所以又名“蜈蚣街”。从南至北，东侧的八条胡同是：妙豆胡同、板厂胡同、东棉花胡同、北兵马司胡同、秦老胡同、前圆恩寺胡同、后圆恩寺胡同、菊儿胡同。西侧的八条胡同是：福祥胡同、蓑衣胡同、雨儿胡同、帽儿胡同、景阳胡同、沙井胡同、黑芝麻胡同、前鼓楼苑胡同。

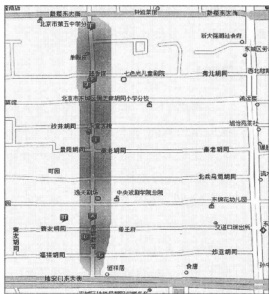


图 3-15 南锣鼓巷位置

二、历史

南锣鼓巷始建于元朝，已有 800 年的历史，元代将大都城规划为 50 坊，今南锣鼓巷的位置正是“昭回坊”和“靖恭坊”两坊之间的分界巷。明代将北京内城分为 28 坊，将“昭回”、“靖恭”二坊合并，称“昭回靖恭坊”，南

锣鼓巷的位置正是该坊的南北中心线,巷名为“罗锅巷”。乾隆十五年(1750年)绘制的《京城全图》已将明代的罗锅巷改称南锣鼓巷,并将鼓楼东大街中段路北与南锣鼓巷相对的街道称为“北锣鼓巷”。北锣鼓巷在元代为“灵椿坊”与“金台坊”的交界,明代仍为两坊,此两坊的南半部在元代均为官署和寺院,且在明代没有大的变动。清初南、北锣鼓巷均属镶黄旗。

自清初至二十世纪三四十年代,南锣鼓巷内的10多条胡同中由满族镶黄旗户逐渐发展而成。既有大户世家,也有不少小户市民,居民逐渐稠密。南锣鼓巷内的小商号也发展起来,有粮店、菜店、油盐店、猪肉铺、羊肉铺、切面铺、蒸锅铺、炸货屋子(制作焦圈、油炸鬼)小酒铺、饽饽铺、豆腐房、煤铺、井窝子、砖瓦麻刀铺、席箔铺、棚铺、黑白铁铺、喜轿铺、杠房、医馆、药铺、裱糊铺、理发铺、成衣铺、纳鞋铺、绒线铺、文具店、茶馆、当铺等。虽然规模都不很大,但近30种行业也比较齐全了。至于大的商号如绸缎店、茶店、大饭店、金店、银号等,则云集在地安门外大街、鼓楼。

南锣鼓巷历史深厚,人文荟萃,自明清至民国,代有人才出。因此也集中了各式各样的四合院建筑形式和丰富的历史遗存。有北京罕见的拱门砖雕、照壁、影壁、精美门墩,有清代荣禄府、僧格林沁祠堂,有近代蒋介石行辕、茅盾故居等。

三、改造思路原则

从20世纪90年代中期开始,东城区投入大量资金,对首批25片历史文化保护区之一的南锣鼓巷进行了多次整修和环境综合整治,保证了南锣鼓巷的胡同肌理未受到破坏。为有效保护南锣鼓巷历史风貌,增加旅游经济的文化内涵,引导文化产业健康发展,东城区积极实施南锣鼓巷文化街建设工程,主要包括市政道路改造、拆除违法建设、进行抢救性保护修缮、环境综合整治、制定保护与发展规划和加强业态管理,引导文化产业健康发展。

南锣鼓巷改造中的主要思路及原则如下:

1. 微循环改造

摒弃过去“大拆大建”、“剃平头、起高楼”的旧城改造做法,进行小规模、渐进式的改造。在南锣鼓巷地区的修缮改造中,始终没有出现过伤筋动骨的大拆大建,而是以一组或几组四合院为改造单位,根据院落建筑的保护状况



及完残程度，精心制定出维修改造方案，方案充分尊重了原有四合院的建筑格局。重新改造后的院落建筑，除增建了卫生间、厨房、上下水管道等市政设施外，建筑的总体外观基本保留和延续了原有四合院的传统特色。

东城区南锣鼓巷地区的修缮改造中，采取政府主导，市场运作的模式，积极吸收并鼓励单位和个人投资保护四合院，推行“微循环”改造模式。在“居民自愿、街道牵头、社会参与、政府统筹”的原则下，以单个“院落”为细胞，以居民自愿为前提，要求100%的居民提出改造申请，100%的居民同意安置方案，“成熟一个，改造一个”，实施小规模、渐进式的修缮式改造。

2. 科学的改造流程

——院落居民集体签名向所在街道办事处提出改造申请（第一个100%）；

——街道办事处实地调查，并依据实际情况向区协调领导小组上报微循环改造工作计划；

——街道办事处会同房地经营中心制定居民搬迁安置方案；

——街道办事处组织居民讨论安置方案，房地经营中心根据居民反馈意见，制定个案；

——居民联签同意安置方案（第二个100%）；

——房地经营中心组织实施居民搬迁；

——房地经营中心依据规划、建设、文保等部门意见，制定修缮改造工程方案；

——按照修缮保护方案具体实施。

通过“微循环”的模式，南锣鼓巷共修复了10条胡同，打造了两条精品胡同。鼓楼东大街成了京城第一条没有拓宽、没有大面积拆改，基本恢复清末民初历史原貌的商业街区，延续了古老街巷的传奇风韵。

3. 老物件“能用尽用”

在对南锣鼓巷的修缮改造中，坚持老物件“能用尽用”原则。在垫平台阶的同时，将拆下的石材修复还原，对于保存完好的门楼和院落使用石材，小院门和小商铺使用砖材。截至2006年年底，总计修缮近200处，个别商铺还重新进行了仿古装修。拆除违法建设63处，共计580平方米。街巷两侧公共场所及居民院外立面进行了整修，粉饰墙面4500平方米，修缮门窗120处、门楼12处。万庆当铺西墙的墙面以打点为主，尽量保持原状，对

南侧墙面碱化严重部分进行了挖补处理；原南门清水脊的蝎子尾按原状恢复，复原了其门前“夹杆石”。

4. 还原历史风貌

目前，改造完成的南锣鼓巷主路及两侧胡同铺设了近 5000 平方米的仿古石砖；原洪承畴旧宅恢复了传统中式门楼，石鼓按古法安置在原位；“水准点”石碑将其复位至发掘处，并设置相应保护设施，建立街巷景观；在菊儿胡同西口建立“石文化”景观，预留面积约 60 平方米，按自然布局放置 5~7 块上马石、石鼓和磨盘等施工过程中在南锣鼓巷发掘的老物件。

5. 谁投资，谁受益

本着“谁投资，谁受益”的原则，为四合院的腾退保护多渠道筹集资金，将挂牌院落恢复修缮和普通四合院保护改造并举，逐步实现四合院内部设施的现代化改造。



图 3-16 改造后的南锣鼓巷

四、改造发展规划

南锣鼓巷总体发展定位为“大都之心，元生胡同，民居风情，创意空间”。将逐步建设成北京市老城区的传统文化休闲体验区，中国最佳胡同民居区和世界东方传统四合院民居区。

按照《东城区“十一五”时期城市建设发展规划》，南锣鼓巷地区未来将“主要以平房四合院的保护、整治、修缮为基础，以老北京的胡同为内涵，结合星级四合院宾馆的改造建设，将该地区发展成为以传统四合院民居为代表的集特色住宿、特色旅游观光为一体的文化旅游街区。并依托这一区域的



文化资源优势,要与地区保护相结合,规划建设相关的文化产业园,发挥首都的文化优势”。

五、改造效果

经过几年的发展,南锣鼓巷逐步形成以历史文化与时尚消费为特色的休闲街区。目前,在南锣鼓巷中有酒吧近 30 家,特色服装服饰店十余家,成为全市酒吧聚集区之一,成为继三里屯、什刹海之后,北京又一条酒吧街,其文化氛围、“静吧”特色吸引愈来愈多的国内外游客。自 2006 年开始,每年 9 月举办“南锣鼓巷胡同文化节”。未来该地区将积极培育有发展前景的文化创意产业和酒吧文化经济。

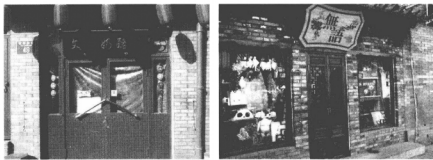


图 3-17 南锣鼓巷的店铺

【简评】

特点:(1) 微循环的改造模式,分多次进行,没有强求整齐划一和一步到位,避免了大的失误和破坏;(2) 外观风貌保护和内部设施现代化结合较好;(3) 坚持居民自愿,减少了社会矛盾;(4) 多渠道融资;(5) 发展了现代产业,部分改变了区域原来以居住功能为主的性质。

第四篇 谁来主导旧城改造



政府主导的旧城改造案例

第一节 旧城改造的“成都模式”

【摘要】成都是国务院第一批公布的24个历史文化名城之一。改革开放以后，成都经济发展较快。城市和经济发展的需求推动了成都旧城改造的进程，成都旧城改造的内容主要体现在如何顺利推进改造上，围绕这个目标设计的一系列创新的改造模式和政策是其突出成就。对于文物只是“有选择”地进行了保护，对宽窄巷等著名历史文化街区，则作为历史文化资源以利用和发掘为主要目的进行了包装性改造，在经济效益和城市外在形象上有了很大提升。

一、改造前状况

1. 自然状况

成都是我国西南地区的重要城市，它地处四川盆地西部的岷江中游，东接龙泉山脉，西靠邛崃山脉，东西宽约166公里，南北长约192公里。市区位于成都平原东部，平均海拔约500米。

2. 社会经济发展状况

新中国成立后，古老的成都焕发了青春，工农业生产都有了突飞猛进的发展。特别是20世纪60年代前期，国家大力进行的“三线”建设，使成都基本上形成以机械、电子、冶金、化工和轻纺工业为主体的工业体系，成为

四川和中国西部新兴的工业基地。1978年以来，成都进入了改革开放和现代化建设新的历史时期，凭借其雄厚的经济基础和地处中西部结合处的区位优势，在短短的二十多年间，已进一步发展成为中国西南地区重要的科技、商贸、金融中心和交通、通信枢纽，中国的特大城市之一。

成都市现辖7个城区、4个县级市和8个县，还包括2个高新区。成都市总面积1.239万平方公里，总人口超过1013万人，市区人口330多万，居民以汉族为主。

由于历史和经济的原因，成都市区存在较多的危旧房屋，连中心城区还有不少居民居住对环境十分恶劣的棚户区。居住在410万平方米旧城改造片区的“双困户”、下岗职工家庭等弱势困难家庭约占20%（近2万户）。因此，成都市城区进行如此大规模的旧城改造，所遇到的困难和问题非常之多。

3. 文化特征

成都自古为西南重镇，三国时为蜀汉国都，五代十国时为前蜀、后蜀都城，文化遗存丰富，1982年被国务院公布为第一批24个国家历史文化名城之一。成都有2300多年建城史。秦汉以来，成都就以农业、手工业兴盛和文化发达著称，历代都是中国西南地区的政治、经济、文化中心和长江流域的重要城市。成都市旅游资源丰富，名胜古迹中外驰名。全市现有人文景观172处，其中尤以武侯祠、杜甫草堂、王建墓、都江堰、二王庙、青城山最具特色，有全国重点文物保护单位和四川省文物保护单位19处。现在成都市的文化游览区主要位于以浣花溪为纽带，以杜甫草堂、武侯祠、青羊宫、文殊院、成都大熊猫繁育研究基地、府南河等为代表的西郊，东郊和北郊是主要的工业区，南郊是高等学府和科研机构集中的文化教育区。

二、改造模式

成都模式可以概括为：明确主体、集中推进、分片改造、分类区别保护，对市场经济运行规律把握得很好。

1. 主体设置

首先成立市危旧房屋改造指挥部及其办公室，统一组织实施城区范围内的大规模危旧房屋改造、拆迁安置用房建设等工作，明细分工，明确职责。

在管理体制上实行政府和拆迁人分离，即将市住房保障中心确定为危旧



房屋改造项目的业主，担任城市运营商的角色。这样做的优势在于：其一，企事业单位作为改造项目业主从某种意义上取得了被拆迁人对改造工作的信任，为解决拆迁问题打下基础；其二，企事业单位作为项目改造业主对改造工程的各项流程熟悉，有一定资质，获得银行贷款或项目融资相对容易，便于与金融部门对接，获得银行授信，实施项目融资。

政府与拆迁人分离是一项创造性的举措，界定了政府和拆迁人间的相互关系，避免了政府在拆迁工作中既当“裁判员”又当“运动员”的做法，从而杜绝了政府在改造过程中的违规行为，依法维护了拆迁各方的合法权益，对拆迁工作的顺利开展有很大的推动作用。

2. 改造方式

旧城和危旧房屋改造是小规模、分阶段、渐进式推进，还是大规模、集中式推进，国内外都有不同的做法。第二次世界大战后，欧洲和亚洲一些国家进行了大规模的城市重建，未受战争破坏的美国等国家，也运用新兴科技对城市进行改造，当时全世界有 10 亿农民进城从事城市重建，规模宏大无比。进入 20 世纪 60~70 年代，发达国家出现城市中心区居民向郊区迁移居住的现象，即所谓城市空心化现象。在这种情况下，发达国家的城市主要采取小规模、分阶段、渐进式改造的方式，这种方式符合发达国家的实际，成效显著。

过去成都采取的也是小规模、渐进式方式。20 世纪末以来，成都一改过去的做法，尤其是在新一轮的旧城和危旧房屋改造中，采取了大规模、集中推进的方式，一次性动迁就达 400 多万平方米（约占应改造面积的 80%）。这是因为，成都城市规模小，道路狭窄，河流污染严重，危旧房屋多，公共设施陈旧落后，小范围改造很难适应经济建设、改善投资环境和提高城市居民居住条件的需要。但大规模改造如果规划和准备不足，容易损害居民利益、引发群体事件，反而欲速则不达。为此，成都市政府采取三条有力措施：一、做好城市改造和建设的总体规划，使大规模的改造有明确的指引；二、采取小区配套形式做好新房屋储备，使被拆迁户有新房保障；三、建立市一级的危旧房屋改造指挥部和市住房保障中心，由这两个机构直接负责危旧房屋的拆迁工作。这三点是成都旧城和危旧房屋改造能够大规模顺利推进并取得良好效果的基本经验。

三、改造政策

1. 以“政府主导，市场化运作”为基本思路

该模式所主张与强调的基本点在于：一是强化政府在旧城改造中的决策行为主体的作用，以确保旧城改造的公益性、公正性和体现最广大人民群众的利益，并促进生态环境的改善和历史文化的保护；二是强调在具体项目的运作中必须依照市场规律，注重完善政策法规、规范化服务，严格监督，正确引导各利益主体参与旧城改造。

该模式的具体要求及规则是：第一，改造管理目标化，将旧城改造作为政府一项工作目标和任务，纳入日常管理；第二，改造主体多元化，即鼓励包括国有和其他经济成分在内的企业及其他市场主体参与改造；第三，改造方式规模化，即采用“划零为整，成片拆迁，项目包装，市场运作”的方式进行改造；第四，房屋拆迁市场化，即通过公开招投标方式选择拆迁单位实施拆迁、选择评估机构进行补偿价格评估；第五，房源采购公开化，即公开选择拆迁房建设单位或公开采购拆迁安置房；第六，改造资金商业化，即政府不再向指定或确认的业主直接提供改造资金，而是由业主将改造地块进行项目包装，从商业银行获取改造贷款，待地块完成改造后，再收回投资与归还贷款。

2. 土地招、投标工作规范化

政府通过公开招标投标对土地进行拍卖。为了使土地招、投标工作实现公平、公开、公正，成都市规定，只有具备相当资质和诚信的单位才具有投标资格。并投入大量资金，先后引进了评标专家指纹识别系统、语音对讲系统、通信屏蔽系统等世界先进技术设备对专家评标过程进行全程监督。规范评标工作秩序和环境，杜绝招投标的暗箱操作，保证评标过程和质量的公平与公正，从而筛选出最具有优势的企业单位为中标候选人。同时政府还加大了对土地市场的监管，拒绝有政府背景的企业介入房地产业，从而有效地规范了土地市场秩序，使得改造工程能够顺利展开，对改造工程保质保量地完成也具有重要作用。

这种做法的意义在于：一是加快了资金回收，使拆迁人能够尽快得到回报，降低银行贷款风险，减少改造成本，加快了拆迁人对项目改造的进度；



二是能够让更多的经济实体都有获得参与改造建设的机会，都能够平等地参与到改造工程中去；三是为改造工程按期完成提供了保证。

3. 阳光拆迁：改造成功的关键

按照“划零为整、组合成群、成片改造”的总体改造思想，成都市规划部门把总量为410万平方米的危旧房划分为45个片区，以每个片区作为一个项目实施整体成片拆迁。在拆迁过程中遵循“十公开、三统一、三不准”的原则，即：《房屋拆迁许可证》、房屋拆迁公告、拆迁法规规章、安置房平面图等10个方面的内容公开；在拆迁工作中实行“统一政策、统一标准、统一管理”；所有工作人员严格遵守“不准预留一套安置房屋、不准批转条子、不准徇私情”，形成了一套“阳光拆迁”模式。

(1) 阳光补偿：估价补偿制度人性化。拆迁工作中，最为敏感的就是补偿问题，这也是拆迁各方所共同关心的核心问题。把补偿问题解决好了拆迁工作就成功了一半。因此，探寻一种让拆迁各方均满意的补偿机制显得至关重要。为此通过不懈的摸索和努力，成都市出台了《成都市城市房屋拆迁补偿评估管理实施办法》。该办法把被拆迁人的利益放在首位，让政府服务态度“软”下去，服务质量“升”上来，成功打造出了一个行政为民的阳光拆迁补偿体系。

(2) 房屋拆迁补偿评估模式多样化、人性化。在评估过程中，评估方式主要分为对被拆迁房屋和安置房屋的分类评估和分户评估。分类评估是估价机构根据被拆迁房屋和安置房屋的区位、结构、用途等分类，并考虑环境、设施配套等因素进行的房地产市场平均价格的评估。被拆迁房屋属于楼房的，应当按楼层进行分层评估。分户评估是估价机构根据被拆迁房屋和安置房屋的区位、用途、结构、建筑面积、楼层、朝向、成新、装修、环境、设施配套等因素按户进行的房地产市场价格的评估。拆迁规模在10户以下的实行分户评估，估价机构由拆迁双方协商或者抽签确定，充分体现了制度人性化的一面。如果拆迁双方不能达成一致意见，可共同委托一个评估机构，进行“分户评估”，其评估结果作为拆迁的最终补偿标准。估价机构确定机制的合理化，将拆迁双方均纳入其中，双方均有责任和义务，保证了评估的公平与合理。

(3) 估价机构公开邀请并现场抽签确定。拆迁评估机构的确定是在拆迁人取得房屋拆迁许可证后，并在报纸或者电视上以公告方式邀请估价机构报

名申请参加评估。拆迁人在房屋拆迁动员会上如实介绍全部报名的估价机构情况后，当场以抽签的方式确定估价机构，必要时可请公证机关到场公证。如果估价机构有违规行为造成一方损失的将会受到相应处罚。

(4) 对评估结果不服可申请裁决。拆迁当事人根据分户评估结果对被拆迁房屋补偿金额达不成协议而向房屋拆迁管理部门申请裁决的，房屋拆迁管理部门应当对估价机构的评估方法、评估程序等进行审查，必要时可聘请专家协助审查。通过行之有效的评估规定，有效地防止了拆迁单位与评估机构恶意串通，防止了高评低估现象的发生，使得拆迁户的权益得到有效的保障。

(5) 补偿形式水乳交融。按照《成都市城市房屋拆迁管理暂行办法》的规定，拆迁补偿形式实行作价补偿、产权调换或者作价补偿和产权调换相结合，同时规定被拆迁房屋所有人有权选择补偿形式。补偿形式关系到被拆迁人以后的生活要求和环境，针对不同情况被拆迁人可以根据自己的实际需要来选择补偿形式。

4. 阳光管理：实施拆迁听证制度

认真执行听证制度，保证拆迁程序规范化、社会化。重大决策举行听证会，保障被拆迁居民的参与权和知情权，充分尊重了人权。同样，房屋拆迁工作是老百姓最为关心的事，制定相关拆迁规定关系被拆迁人今后的生活问题，结合社会形态的发展举行听证就显得尤为重要。为此，成都市政府出台了《成都市城市房屋拆迁听证程序（试行）》，借以保证拆迁裁决和行政强制拆迁的合法与公正，维护拆迁当事人合法权益。

按照《成都市城市房屋拆迁听证程序（试行）》的解释，“拆迁听证”是指房屋拆迁管理部门在受理拆迁裁决申请或申请行政强制拆迁前，以听证的形式，听取拆迁当事人和相关听证人员对申请事项的意见或建议的活动。

有下列情形之一的，都应当举行听证：一是申请拆迁裁决，所在拆迁工程未达成补偿安置协议的户数超过总拆迁户数 20% 以上的；二是申请行政强制拆迁的。在听证会举行的 3 个工作日内应将举行听证会的时间、地点以书面形式通知拆迁当事人或代理人。房屋拆迁管理部门可根据案件实际情况，邀请房地产评估师、拆迁工程所在地街道办事处、公安派出所或人大代表、政协委员、法律专家等 5~10 位有社会公信度的人士作为听证人参加听证会。被拆迁人和拆迁人都有权申请裁决听证。

同时，如果拆迁当事人无正当理由，在规定时间内不参加听证或在听证过



程中擅自退出听证会的，视为放弃陈述或申辩的权利，但不影响拆迁裁决的受理或强制拆迁的申请。如果当事人对行政裁决不服的，可以依法申请行政复议或向人民法院起诉。

5. 阳光监管：拆迁监管措施强效有力

成都市规定拆迁申请人提供的安置房屋应当具备公共交通、入学、就医、日常生活等条件。在拆迁过程中被拆迁人的临时安置费、搬家费均得到补助。需要过渡的，一次性支付两次搬家补助费。同时，在过渡期限内提供周转用房来安置被拆迁人，让被拆迁人居有定所，不因拆迁改造而影响生活。对于困难户，一次性发放5年的住房补贴；对于“双困户”（廉租住房承租对象为处于最低生活保障线以下的困难家庭）实行“倒三七”政策来帮扶。“倒三七”指银行按揭、支付安置房补差款的比例，即银行贷款占三成，安置房补差款的占七成。借此来减小拆迁户的还款压力（还有“五五开”政策，即各占五成）。

此外，为保障被拆迁人利益，成都市还规定，如果拆迁代办单位和拆迁执行人员有以下行为，一经查实，拆迁管理部门将按情节轻重给予警告、没收违法所得等相应处罚，触犯刑律的还将依法追究刑事责任。这些行为包括：一是拆迁人、接受委托的拆迁单位在实施拆迁中采用恐吓、胁迫以及停水、停电、停止供气、供热等手段，强迫被拆迁人搬迁的；二是违反拆迁政策，自行制定安置补偿标准的；三是弄虚作假以权谋私侵害国家、集体和个人合法权益的；四是当事双方未达成拆迁安置协议，擅自组织强制拆迁的。

加强拆迁监管，对拆迁各方进行制度化的约束，让拆迁各方在拆迁工作中都能按规定、按程序和标准办事，加大监管力度和对违规行为的责任追究，行之有效地预防了在拆迁过程中违纪违规行为的发生，保护了被拆迁人的切身利益，推动了拆迁改造顺利进行。

6. 实施“多轮驱动”政策，多层次确保与落实群众利益

“多轮驱动”是在成都市城东迎晖路地块整体改造工作中，结合东郊工业结构调整采取的运作方式。该方式按照“统一规划、整体改造、多轮驱动、利益共享”的原则，通过充分调动片区内各方主体参与实施的积极性，多种方式并行，注重协调、平衡好片区内各主体的利益关系。具体运作方法是：按照优化后的控规确定拆迁改造范围，片区内各企、事业单位均可作为主体参与实施该地块的拆迁改造。鼓励各企、事业单位作为主体参与实施该地块

的拆迁改造。鼓励各企、事业单位自筹资金自行拆迁，对不具备经济实力或不愿意自行拆迁的企、事业单位，由改造业主严格按照有关政策统一组织实施拆迁改造。拆迁腾出的土地按照控规划分为若干地块统一组织拍卖。拍卖收益在扣除片区应公摊的费用后（含道路、绿化、学校等各项公建配套设施费用），由各地块参与业主根据所提供的地块大小按比例分享。

7. 创新与实施拆迁补偿安置的“拼盘政策”

在旧城中，危房和居住环境十分恶劣的棚户区全国各个城市几乎都有，而成都的棚户区约占旧城改造区户数的20%，比重很大。解决这些危房户和弱势群体以及下岗职工的安居问题，保障他们基本的居住权利是城市政府义不容辞的责任。成都在旧城和危旧房屋改造中，十分重视动迁居民尤其是其中的弱势群体的合法利益，实施“拼盘政策”，有力地缓解了拆迁安置中的各种矛盾与冲突，协调了各方面的利益关系，特别是扶持了弱势群体，从而保持了拆迁工作的顺利推进。

这种“拼盘政策”归纳起来，主要包含有如下几大内容：一是拆迁“双困户”可申请廉租住房租金补贴；二是给予政策性的购房补贴；三是引入银行按揭，解决购房一次性支付困难；四是免除转校费用，让被拆迁户无后顾之忧；五是对经济特别困难、他处无住房的拆迁户实行优惠扶助政策；六是拆迁残疾人的房屋，应当本着方便生活的原则，在安置房屋楼层上给予适当照顾；七是以房屋产权调换方式异地安置的营业性房屋，如因其安置小区入住率较低等客观条件导致被拆迁人在短期内暂时无法正常经营的，拆迁人可酌情发给相应的补助费；八是建立城市房屋拆迁安置扶困救助备用金等。

“扶困救助备用金”即对特殊困难人群的帮扶政策。据不完全统计，在成都市各拆迁项目中，住房困难家庭约占10%，这部分居民按现行政策，安置难度大。通过建立拆迁安置扶困救助备用金的方式，对住房困难户进行补贴和安置，以减轻因拆迁给他们带来的经济负担。扶困救助备用金由在拆迁成本总额中提取的一部分、市财政拨款支持一部分和其他一些渠道筹集的资金构成。由政府相关部门严格审查后，以货币补差方式专项用于选择货币补偿且补偿总额不足8万元的住房困难户和原房屋建筑面积在25平方米以下（含25平方米）、他处无住房的被拆迁住房困难户支付安置房补差不足款。这一政策使原来未能覆盖到的特殊困难人群得到救助，体现了政府和社会对弱势人群的关爱，对维护安定团结政治局面起到重要的作用。



8. 有选择地保护城市历史建筑

成都是我国著名的历史文化名城。如何保护其历史文化遗存，是旧城和危旧房屋改造中一项重要而突出的工作。在这次大规模改造过程中，成都不是全面拆迁重建，而是根据旧建筑中承载的历史文化和生活方式的深厚程度，进行区别对待。有的不拆不迁，原地原状进行保护；有的迁址还原，保持旧貌；有的则全部拆除，不再保留，同时选择适当地点，新建有特色的古代建筑群落和街区，重现历史建筑风貌。这种有选择地保护历史建筑和文化遗产的方式，既有利于旧城的改造，又有利于传承城市文脉，值得借鉴和提倡。



图 4-1 经过改造的成都巷子营造了良好的休闲文化氛围

(来源：<http://www.yxfsun.com>)

四、资金支持

为了解决资金的困难，在市政府领导的直接关怀与支持下，成都市危改指挥部积极与多家银行协调，按照“总体授信、项目贷款、专户管理、封闭运行”的原则，融资近百亿元，从而确保了城区危旧房改造资金的需要。

在旧城改造中，当地政府确定了“政府主导，市场化运作”的总体思路，按照经营城市的理念，走市场化的路子，遵循“统一规划、整体改造、多轮驱动、利益共享”的原则，鼓励各企、事业单位自筹资金进行改造。

政府主导核心是解决科学规划和筹集资金两大问题。制定科学规划是政府的职责自不必说，就是筹集资金也离不开政府。但筹集资金不是由财政拨款，而是依靠政府所垄断和掌握的城市资源特别是土地资源进行市场化运作，以转化为资金。

政府垄断和掌握的资源主要有未开发的国有土地、旧城和危旧房屋所占有的国有土地、经国家批准合法征用形成的国有土地。未开发和新征用的国有土地，都可以通过城市的土地一级市场，由政府向社会公开拍卖，从而将

级差地租、土地增值收益等直接和间接受益牢牢掌握在政府手中，用于旧城改造和城市建设；旧城和危旧房屋所占土地，过去认为在拆迁之前是无法转化为资金的，必须由政府先拿出资金或给开发商优惠政策求借资金来解决拆迁安置问题。成都市改变了过去的做法，先由市土地储备中心将规划确定拆迁地段的土地向银行抵押贷款，然后将拆出的土地公开拍卖，补偿拆迁安置费用和归还银行贷款及利息。这样运作的结果，土地储备中心不但没有亏损，反而有相当可观的盈余。总体来看，成都市的政府主导、市场运作政策已形成一套比较完整的体系，是难能可贵的。

五、改造取得的成就

成都的旧城改造，不仅处理好了城市更新与协调发展的关系，还改造了人居环境，增强了城市核心竞争力。在其他地方拆迁矛盾突发情况比较多的情况下，成都仅用了两年时间就完成了危旧房改造。在旧城改造中，成都走在了全国前列，基本做到了历史文化名城保护与旧城改造的统一。

1. 环境改善，市民满意度空前提高

从2003年5月至2004年底，成都市完成危旧房改造项目211个，实现投资150多亿元，累计拆除各类危旧房屋483.9万平方米，占总目标规划的118.03%，提前七个月完成三年改造总量。到目前，成都市已取得令人瞩目的成就，同时还引入市场机制，通过筹资、集资、拍卖等方法加强户外广告管理，不但整个城市街道洁净，绿树成荫，灯饰和广告招牌也十分引人注目，城市园林绿化覆盖率达到30.1%，全市有“园林式单位”1600多个，成都市也因此成为四川省“园林绿化先进城市”。

据2006年零点调查公司公布的全国20个历史名城的居民对旧城改造的态度、城市传统风格的喜爱度、旧城改造工作的满意度三方面评价的调查结果，在旧城改造工作的满意度一项中，成都市民给予全市旧城改造工作极大的肯定，得到高出全国平均分许多的高分——71.3分，仅次于西安名列第二位。调查方对118位成都常住居民进行了走访，数据显示，64.3%的成都市民表示应该拆除影响城市规划的老城建筑。

2. 带动投资增长

随危旧房拆迁全面展开和沙河整治、城市畅通工程进度加快，成都市基



本建设投资明显增加。2002年1至9月累计完成投资175.04亿元，由此带动基础设施完成投资115.18亿元，增长20.5%，促进了成都城市服务功能的持续改善。

2002年1至9月，成都市基础设施建设投资中的电、煤、水及供应业投资同比下降26.9%，运输、仓储及邮电通信业投资同比下降5%。在此情况下，“三大工程”有力拉动城市道路、地下管网、绿化美化、市内电网等城市公共基础设施建设，完成投资58.02亿元，同比增长60.5%，占全部基础设施建设投资的五成，使城市基础设施建设投资仍然保持了20.5%的高速增长，完成投资115.18亿元。

3. 旧城改造和环境整治促使城市整体升值

过去，人们把旧城改造看成包袱，因为旧城改造需要大量资金，而政府一时又难以筹集改造所需资金，于是只好求助于开发商。开发商往往借机漫天要价，形成一片区域一个政策，不仅操作困难，而且破坏了市场公平竞争规则。成都市政府借鉴成都著名的商业区春熙路改造经验，注重城市整体形象的提升，进而提升土地价值，弥补拆迁投入，实现了顺利改造。

近几年，成都市政府实施了城市畅通工程、旧城改造和城市环境整治工程。这既是为民办实事的重大项目，又是实施经营城市战略、提升城市价值的一个重大措施。

4. 带动房地产市场

由于此次旧城改造是成都探索“经营城市”的一种新思路，即政府主导，市场运作，拆迁改造的土地具有集中连片分布的特点，最大限度地提高了改造地块的市场开发价值。政府组织拆迁，待地块完成拆迁和一级开发后，以拍卖的方式公开出让，开发商以“公开竞价”的方式获得土地进行开发，从而避免因开发商直接实施拆迁而产生的拆迁成本和拆迁时间难以掌握的弊端，在一定程度上降低了地块开发过程中产生的风险，有效激发了开发商投入城区房地产开发的积极性。

在实施大规模拆迁工作中，严格执行拆迁补偿政策，维护群众的合法利益，“货币终结”与“安置住房”两种方式又带来了新的拆迁安置用房建设，为成都楼市增添了活力。不少开发商将旧城改造的拆迁区作为挖掘潜在客户的市场，他们看到大量拆迁户有新的住房需求，拆迁得到的货币补偿款可以作为购房首付款。还有不少拆迁户久居城区，对附近环境熟悉，一般

不愿到其他区域或郊区居住，留恋城区，这又给开发商在拆迁地建设返乡房带来机遇。

【简评】

特点：(1) 注重政策设计，综合考虑各方尤其是拆迁居民的利益，消除改造中可能形成阻碍的社会因素；(2) 最大限度运用了现行的合理制度，如听证制度，用于保护居民利益、协调各方利益；(3) 针对改造难点，重点搞好拆迁政策设计，实行“阳光拆迁”；(4) 采取厚今薄古的态度，有选择地保护文物，以服务于现实需求为主；(5) 对历史文化街区进行商业化包装，使历史文化风貌变成具有经济价值的文化资源。

不足：由于采取大规模改造的推进方式，在保护历史风貌方面，只能以点状和局部为主，虽然有些区域建设采用了一些传统建筑风格，但对历史风貌的破坏仍然是不可避免的。经过改造，成都市整体上已经不再具有明显的历史风貌特征。

准政府机构主导的旧城改造案例

第一节 香港市区重建局和香港市区重建

【摘要】香港人多地少，人地矛盾突出，有着成熟发达的资本主义市场经济和城市管理体系，拆迁改造协调难度极大，整块拆迁开发难度更大。开始，香港地方政府并没有准备强力介入市区重建，而是片面依靠市场机制，结果在企业主导的改造开发模式下，市区畸形生长，造成很多问题。后来成立市区重建局，改变了这一状况，迅速实现了高效、有力的市区重建领导力量，综合性和统筹协调水平很高，是在成熟市场经济条件下进行旧城改造的典范。

一、香港市区重建的历程

旧城改造在欧美一般称为城市更新，而在香港一般称为市区重建。香港尽管只有 150 多年的历史，但异常尖锐的人地矛盾使得市区重建工作非常繁重。其中，妥善处理市区重建中面临的各类问题，加快重建步伐，对香港 21 世纪的发展有着至关重要的战略意义。香港较大规模的市区重建行动始于 20 世纪 50 年代，到目前为止，香港市区重建大致经历了四个阶段：

(1) 1972 年以前的零星试点阶段。1959 年，香港当局为大坑村部分地区拟制了发展蓝图，试图合并小块土地，重新划定地界，并提供街市、学校、休憩用地等设施，但遭到害怕丧失发展业权的当地居民的反对而最终搁置。

1956年，上环被划为“试验计划区”，经过长时间筹划，从1969年开始分四期进行，直至1984年才完成，基本达到改善地区居住和交通环境，提供必要公共服务设施的规划目标。

(2) 1972~1987年之间的大规模市区重建阶段。1972年，香港政府提出“十年建屋计划”，市区重建全面展开，先后制订环境改善计划、公共屋村重建计划、市区改善计划、综合重建计划和综合发展计划等计划与方式。1973年，香港政府提出“环境改善区”构想，对划定地区进行规划，旨在提供更多土地用以兴建社区设施，以达到改善环境的目的。当时估计项目超过200个，并设想由危旧房屋的业主或私人发展商重建，但推行效果不佳。香港的公共房屋政策是香港社会发展和城市建设的重要推动力。1973年，香港房屋委员会成立，根据“十年建屋计划”，香港房屋委员会先后推行了第一、二型公共屋村重建计划、扩展重建计划和整体重建计划。其中，整体重建计划作为1991年完成的第一、二型公共屋村重建计划的延续，计划到2010年拆除460座楼宇，涉及14.6万个家庭，而到1996年，已迁置186幢楼宇中92700个家庭和4600户商业租户。1974年，为配合香港的住房政策调整和旧城改造的需要，香港当局对房屋协会（成立于1948年的一个非营利性民间组织）建议的“失去改善计划”给予财政支持。允许房屋协会通过磋商的方式收购物业，若不能成功，则由政府代为收购，由房屋协会进行重建，并对受计划影响的人士按折扣价出售改造完成的物业，剩余部分仍然按照市场价格销售。截至1996年末，房屋协会已先后完成了28项计划，共建成4800个楼宇单位。尽管香港政府和民间组织不遗余力地推动市区重建，但效果毕竟有限。20世纪70年代后期，香港政府考虑让私人业主直接参与旧城更新，为此划定了多个“综合重建区”，其中尖沙咀的“四街重建”便是一个典型的案例，政府邀请各业权人参与发展，但因费用和利益分歧，至今仍举步维艰。随着城市规划管理体制的变革，综合重建区已逐渐被法定分区计划大纲图则中的综合发展区所替代，一旦某一街区建筑划入综合发展区范围内，开发者需要拟定一份“总纲发展蓝图”的重建计划，经规划委员会批准后方能实施。这种规划政策的推行，使市区重建得以大规模实施而非零敲碎打地进行。

(3) 1988~1999年土地发展公司主导的市区重建阶段。1987年底，为加速市区重建步伐和促进私人机构的参与，《土地发展公司条例》得以通过，



并于次年1月成立土地发展公司。该公司带有半官方色彩，可以选定某一旧城区域为“综合发展区”，因而自动拥有该项目的开发权，并且在特定情况下可向政府申请动用《官地收回条例》进行强制性征购。土地发展公司成立后的10多年间，先后完成了湾仔、西营盘、中环、上环、旺角等地区的12个项目，建成37280平方米住宅、10666平方米商业铺位、18956平方米写字楼以及6241平方米的政府与团体办公、社区、休憩等公益性设施。尽管香港政府坚持不懈地推进市区重建，但实施起来并不顺利，而是困难重重，市区老化现象正日趋严重，如果维持现有的改造速度，到2005年将有26万个私人住宅单位超过30年楼龄。为此，在1997年香港回归祖国后的首份施政报告中，特别行政区行政长官董建华明确提出了加快市区重建的战略设想，并于1999年底成立市区重建局。为配合特区政府的行动，土地发展公司在1998年1月提出了26个市区重建项目，地盘面积达11.6万平方米，涉及10419户居民，拟建成60万平方米商铺和写字楼、52.9万平方米的住宅和近9万平方米的公共服务设施，预算投资达800亿港元，作为跨世纪优先实施的项目。

(4) 1999年以来进入市区重建局主导旧城更新阶段。作为一个财政脱离政府而且相对独立的新的法定机构，香港市区重建局于1999年取代土地发展公司，并在2001年颁布《市区重建局条例》，同时废止了《土地发展公司条例》，此后便开始了以市区重建局为主导的旧城更新阶段。新成立的市区重建局用有如下职责：①向城市规划委员会申请批准，把需要进行改造的地方划为综合发展区；②为各发展区拟制发展蓝图；③在发展区内收购物业；



图4-2 香港永利街，保存着20世纪60年代香港生活的风貌，是当前香港所存不多的未经改造开发的巷子，居民试图争取永久保留这一条巷子，意见已经被当局采纳，暂缓改造

(图片来源：广东新浪网，作者小韵。<http://travel.gd.sina.com.cn/news>)

④在必要的时候，向政府会同行政局建议收回发展区内的物业，并建议拆除楼宇；⑤与房屋协会合作，安置受影响的住宅租客；⑥配合政府每年卖地计划及工务计划，把已清拆土地重建或出售发展，建设必要的基础设施；⑦管理市区环境美化基金。若能获财政司批准，可保留收买在发展区内收回土地所得的收益，以支付日后计划的费用。另外，必要的时候还可建议政府依照整体资源分配程序，按每项计划注入专门资金。

二、香港市区重建的主要措施

香港市区重建的主要措施可以概括为“政府搭台、独立发展、综合重建、贷款支持”。

（1）政府搭台。在香港的市区重建中，香港政府对于市区重建的介入程度很弱，其调控的主要方式是成立独立负责市区重建的专门机构。1988年，港府就成立了土地发展公司，2001年又以土地发展公司为基础进一步组建市区重建局，运作策略更加灵活，权限也有所增加。无论是土地发展公司还是市区重建局，均是独立于港府之外的专门机构，虽然在运作上得到港府的支持，但港府并不直接干预其具体运作。

（2）独立发展。土地发展公司和市区重建局的职能都包括统筹规划、收购业权、集合地盘，进而通过公开拍卖或招标的途径向私人发展商出售土地，成为政府调控土地一级市场的代表。为了保持土地发展公司或重建局的独立性，该部门的绝大部分人员不能是公务人员。但为使公司和政府之间能够良好的沟通，管理局当中可以有不超过3个的政府高层官员，使其在获得官方大力支持的同时，充分保持了发展的独立性。

（3）综合重建。香港的市区重建并不是一个零星的拆迁过程，而是采取全面综合的方式，集重建、修复和保存文物古迹等方法于一体，达到全面更新旧城面貌的目的，这种改造模式可谓综合性重建模式。

（4）贷款支持。通过修订《建筑物条例》和《建筑物管理条例》，要求业主和业主立案法团定期检查楼宇，给予必要的修缮和保养。为解决经费的不足，政府动用5亿港元成立市区环境美化基金，向业主提供低息或免息贷款。

其具体的开发流程如下：

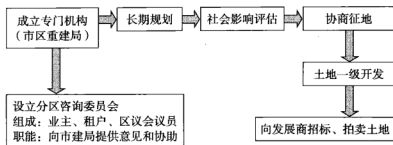


图 4-3 香港市区重建的流程

三、经验总结

香港市区重建的历史和发展方向表明, 尽管由于业权分散, 征集土地难度极大, 但是大规模集合地盘、成片规划、综合建设, 以便使城市更具活力、环境更加美化, 这仍将是香港市区重建的主要方略。与此同时, 以土地发展公司为缩影的香港旧城改造也给国内城市带来一些有益启示:

(1) 单纯商业性的开发并不能保证旧城改造取得理想的成效。

香港是一个市场机制较为健全的城市, 土地发展公司作为一个专门化机构, 享有一种垄断性的机制得益, 即掌握着待改造地区的项目开发权, 并且具有在特定条件下可向政府申请动用《官地收回条例》的权力, 但作为商业机构必须择肥而噬, 以便得到私人发展商的资金支持, 也因此造成社会各界对其官商勾结的印象, 即便给予高额的经济补偿, 也很难顺畅地协调各方利益, 使旧城改造顺利进行。因此, 纯粹的利益主导只能是旧城改造的必要动力, 但不可能确保旧城改造的必然可行。

(2) 旧城改造必须要有政府的参与, 主要手段应是通过专门机构来调控土地一级市场。

为摆脱土地发展公司的困境, 香港成立市区重建局, 希望财政能独立地运转。就香港的情况而言, 脱离私营机构来大规模改造是不可能的, 鼓励私营机构参与旧城改造必然要有一定的利益保证, 那么, 实质上, 市区重建局很重要的职能应放在统筹规划、收购业权、集合地盘、进而通过公开拍卖的途径或招标向私人发展商出售土地, 换言之, 它将成为政府调控土地一级市场的代表。从国内城市的经验来看, 规划和土地资源管理的协调不够, 造成

土地成本攀升的情况相当严重，规范土地一级市场，使城市规划和土地管理有机协调是旧城改造迫切需要解决的问题，香港市区重建局的模式不失为一项良策。

(3) “连系地盘”的做法是旧城改造的重要策略。

在地尽其用的原则下，香港选择高密度发展的模式。规划控制和商业利益的矛盾，公众利益和个体利益的矛盾，社会、环境和经济效益之间的矛盾，是旧城改造中被长久探讨的话题。处理这些矛盾的重要思路是统筹兼顾，“连系地盘”的尝试是一种有益的行为。这种做法，不应仅局限在一两个地盘上，而有必要推广到整个市区，特别是应将旧城改造的无利润项目和新区开发的有利润项目捆绑在一起，这种肥瘦搭配的方式也应被国内城市借鉴。

(4) 通过专门资金来保证小规模修缮性改造是大规模改造必不可少的补充。

对旧楼宇质量的监管、通过有效的维护保养延长其使用寿命，是一种非常有效的旧城改造手段。设立类似市区美化基金的做法是值得推崇的，这对国内的旧城改造工作有着重要的参考价值。

【简评】

特点：(1) 成立了专门的市区重建领导机构——市区重建局，该机构既具有准政府机构的性质，又具有很强的独立性，机构中公务员比例不大，类似某种开发公司；(2) 综合性强；(3) 经历了政府力量介入由弱到强的过程，证明政府作用不可替代。

不足：(1) 重建局的宗旨及主要职能，仍以物质实体的拆除重建为重心，集中负责统筹规划、收购业权、整合地盘、进而通过公开拍卖或招标向开发商出售土地，并以此作为其收入的主要来源，而对具有保存价值的建筑及历史文化街区的保护以及旧区的活化往往重视不够；(2) 在资本和利润的驱使下，香港的市区重建只在乎项目开发的商业价值，而没有顾及社区的实际需要及期望；(3) 以市场或地产开发为主导的重建政策，阻碍了社区居民参与规划、设计和实践市区更新来提升生活质量。

企业主导的旧城改造案例

第一节 企业主导的上海新天地改造模式

【摘要】 上海新天地是企业主导的大规模旧城改造的成功范例。新天地的情况和北京大部分危旧城区不同的是，新天地改造区域内文物很少，只有石库门等一些有价值的历史建筑，公益性要求较低，而商业价值相对较高，因此公益性和商业性比较容易达成妥协。改造中引入了实力强大的开发商主持整体方案设计和运作，充分体现了高水平的策划和营销能力。对于文物较少、历史风貌保护任务较轻的区域来说，新天地改造的经验有较高的借鉴价值。

上海新天地位于太平桥地区西部、淮海中路南侧的两个石库门里弄街坊，它的范围在黄陂南路以西、马当路以东、太仓路以南、自忠路以北，占地3万平方米，以兴业路为界，分为南广场和北广场两个部分。里面原有的旧石库门里弄建于20世纪20~30年代，因年久老化失修，屋基下沉，底层潮湿，木结构不同程度腐朽，许多房屋已近于危房。街坊原居民约2800户，逾8000人，居住拥挤，生活环境较差。

一、开发主体：引入大型发展商

上海新天地的改造项目创造了一种新的改造模式，保留了旧城的风貌，

但却并不存在多头管理的难题。这种模式就是引入一家大型发展商对整片旧城进行规划、设计、改造，最后探索出一条把传统里弄与现代建筑融为一体，创造出集历史、文化、旅游、商业、娱乐等为一体的特色街区的改造之路。

二、改造方式：有机更新

1998年，“上海新天地”项目启动，主要开发商香港瑞安集团采用保留旧建筑外表，对其内部结构和功能进行重新改造的方式，既有效地保留了旧建筑的历史风貌，又满足了现代城市发展的需求，实现了保护与开发的有机融合。

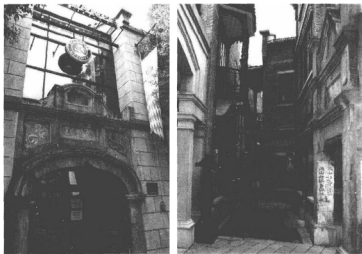


图 4-4 石库门建筑

以上海独特的石库门建筑旧区为基础，外表保留了当年的砖墙、屋瓦、石库门，仿佛时光倒流，让人宛如置身于 20 世纪 20 年代。建筑内部则按照 21 世纪现代都市人的生活方式、生活节奏、情感世界度身定做，成为国际画廊、时装店、主题餐馆、咖啡酒吧等经营活动场所，是一条集餐饮、商业、娱乐、文化于一体的休闲步行街。虽然，新天地并未以现代化、高科技的面貌示人，不过，它顺应旧里弄的文化品位，保留了当地的历史与情感。新天地的开发，带动了该地区的开发热潮与历史保护新思路，为政府启动了城市开发列车，这些都是手法与观念上的创新，带来了显著的效益。



改造方式亦分三种：第一类，基本保留，加固结构；第二类，保留外墙和屋顶，内部结构拆除重建；第三类，基本拆除，只保留门楼。

在“保护与改造”、“新旧结合”、“中西合璧”等设计理念的指导下，因地制宜、分类保护和改造，使得上海太平桥石库门里弄的空间形态和传统文化在上海新天地得到了重生。

三、设计模式：整旧如旧，翻新创新

为了重现石库门弄堂昔日的风光韵味，工程设计及建设以保留房屋建筑风貌为原则，工程人员按照当年的图纸进行修建，弄堂、石库门的门框、门楣、楼房高度以及屋顶晒台等都和当时一样。墙、铺地及屋顶都尽量采用原来的旧砖、旧瓦，务求贴近它原来的面貌。

建筑物内部则进行了翻天覆地的改造，现在的新天地石库门弄堂，外表依旧是昔日的青砖步行道、清水砖墙和乌漆大门等历史建筑风貌，但内部则设有中央空调、自动电梯、宽频互联网，完全改造成全新概念的经营消费场所。

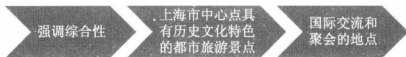


图 4-5 翻建后的各种商业经营场所

四、定位模式：步步深入，层层提高

上海新天地在开发过程中，在不同的阶段，定位也经历了三个层次的深

化。第一个阶段强调综合性，因为当时上海没有一个地方能够将餐饮、娱乐、购物和旅游、文化等全部汇集在一起。类似这类的时尚场所，当时比较有特色的是衡山路，但衡山路由很多不同的个体组成，没有一个整体的投资者和管理者，投资方认为新天地应该有一个明确的吸引力。进展到一定程度，又形成了第二阶段定位。投资方希望上海新天地成为上海市中心具有历史文化特色的都市旅游景点，希望来到上海的人，一定要来看看上海新天地，将上海新天地建成本市的必到之地。最后阶段的定位是：投资方计划让新天地成为一个国际交流和聚会的重要场所，里面组织各类活动，并成为人们聚会的地点。就是这样层层深化的定位使得上海新天地成功地穿上了时尚文化炫目的外衣，抓住了人们的眼球，在 Mall 中脱颖而出。



第一阶段 第二阶段 第三阶段

图 4-6 三个改造阶段

五、布局模式：多元商业业态混合经营

上海新天地招租的对象均是来自世界各地的知名品牌，85%左右的租户来自中国内地以外的国家和地区。商户经营内容按类别分，则包括国际画廊、时装店、主题餐馆（如音乐主题餐厅等）、咖啡酒吧街、艺术与文化、家居饰品、其他类别服务业等。其中，餐饮占到 70% 的比例，是主要的经营项目。

值得注意的是，上海新天地内的商户，一般来说本身不止有一个主题，



图 4-7 部分民居改造为商业场所



比如音乐餐厅，就同时兼具音乐、餐饮两个主题。比如比萨巴萨，就同时具有餐厅、咖啡吧两种功能。

因此，对新天地内商家来说，这种交叉混合经营的业态，凸显了自身特色和增加了对特定人群的吸引力与亲和力。

六、管理模式：管理权与经营权分离

上海新天地没有将商铺的产权分散出售给业主，而是保留在开发商——瑞安集团手中，采取只租不售，集中管理的经营方式，即瑞安集团负责管理，业主负责经营。该模式使得开发商有足够的空间和力量来集中资源，调控业态与风格，更可使新天地以一个统一的社会形象面对消费者，可保证和提高管理水平，同时由于新天地内的各零售商分别经营自己的产品，可以充分展示自己独特的品牌形象和经营风格。

七、营销模式：以节庆活动进行持续性的整体公关

上海新天地的成功，同样也得益于新天地持续地积极发起、参与、组织、承办一系列各种规模的公众活动，如广场雕塑作品展，“狂欢九月”系列活动，“极限阳光拉萨行”活动，新年倒计时晚会，新天地啤酒节，著名影星的电影新闻发布会，民俗、洋气两相宜的迎春活动等。每一项活动都可视为一个整体公关活动的有机组成部分。这样做的好处就是：①借助于媒体与参加者的宣传，扩大新天地的影响；②树立起热情、健康、活跃、时尚、有活力的形象；③增加亲和力和凝聚力；④使自身的品牌含金量不断增值；⑤通过对核心品牌的不断宣传，带动周边计划的形象与价值的提升。

八、盈利模式：以商业项目开发带动住宅项目升值

上海新天地仅仅是太平桥地区改造项目的一部分，投资方很强调这一点。对香港瑞安集团董事长罗康瑞先生而言，他并没有很强的石库门情结，改造石库门只不过是他的桩生意。投资方显然意在与商铺新天地相配套的住宅房地产的开发销售。

表面上看来,上海新天地的投资高达10多亿元,但实际并非如此计算。由于“新天地”的品牌效应,带动了周边房地产地价的提升。据报道,当初罗康瑞是以公益性性质的人工湖以及绿地为代价从卢湾区政府拿到了太平桥地区的52公顷土地。随着中国房地产业的不断升温,拿地对于房地产开发商的门槛越来越高,已经不仅仅是资金或门路的问题。而罗康瑞通过新天地,在中国赢得了一张拿地、拿好地的王牌,在上海成功地拿下了“市中心的中心”这个黄金地段项目,在其他城市更是掌握了主动,目前他带着“新天地”已经闯进了杭州和重庆。

【简评】

经验:(1)上海新天地改造模式中所采用的有机更新的文化保护方式值得借鉴,改造过程中的商业定位、布局、管理、营销、盈利模式也是旧城改造中比较典型的成功作品;(2)从改造主体的设置上看,本案例的主要特点是企业主导。

不足:保护历史地段不仅保护其外表,还要上升到保护城市文化环境的高度,改造过程不仅应当注意实物保存,过程还要注意周边环境效益和社会效益。石库门改造过程中,开发商借政府之名将原住居民全部迁移,将民居改造成商业,虽然经济效益表现不错,但是社会效益不好,城市平民文化也被曲解。

第二节 打造“中国华尔街”

——金融街改造开发

【摘要】位于北京西二环内侧的金融街是近年来北京最成功的产业功能街区之一。金融街充分利用了历史上的金融产业基础和距离行政中心近在咫尺的区位优势,以金融管理中心为依托,高密度、高强度开发,用不到10年的时间便形成了全国一流的金融中心,号称北京“华尔街”。



一、地理位置

金融街南起复兴门内大街，北至阜成门内大街，西抵西二环路，东临太平桥大街，南北长约 1700 米，东西宽约 600 米，规划用地近 103 公顷，区域新建建筑总面积 350 万平方米，2007 年底金融街全部建成，是北京市城市总体规划的重要组成部分，属重点建设区域。

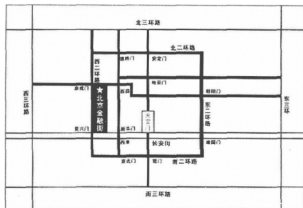


图 4-8 金融街位置

二、历史

北京金融街历史渊源远流长，早在元代起就被称为“金城坊”，出于《史记·秦本记》：“关中之固，金城千里，子孙万世帝王之业也。”《汉书·贾谊传》中言：“圣人有金城。”意谓城市与人精神力量的坚固。金城坊之北有雄伟秀丽的妙应寺白塔，南有金碧辉煌的都城隍庙。元、明之际及清代初期这里遍布银号、金坊，商贾富豪及皇亲国戚多在此地发迹生财，是繁华的商业区和金融中心。到了清末，户部银行就设于此，不久改为大清银行。民国元年，设在这里的大清银行改为中国银行，“其后大陆、金城、中国实业各银行，均先后设立于此，民国十年以前，各银行竞于是谋建筑，颇有作为银行街之想（陈宗蕃《燕都丛考》第三章：内二区各街市）”。然而，在军阀混战中，金城坊逐渐败落，票号、金坊等转向前门及东城地区。自清代金城坊之名即音转为“锦什坊”。

三、现状

今天的金融街，被媒体誉为“北京的华尔街”。从北京城区的一隅已发展成为汇聚全国金融资本、引领金融力量的全国金融管理中心。目前，金融街聚集了“一行三会”——即中国人民银行、中国银监会、中国证监会和中国保监会——等国家级金融决策监管机构和金融行业协会、全国金融标准化技术委员会等国家级行业组织。入驻金融街的大型金融机构和企业总部已达600多家，其中包括三大国有控股商业银行总行、120多家股份制银行、证券、保险公司总部和分支机构以及中国电信、中国移动、中国联通全国最大的三家电信集团总部和长江电力、大唐发电、中国电力投资公司等全国主要电力集团总部。金融街聚集了中国金融业最具有优势的资源。

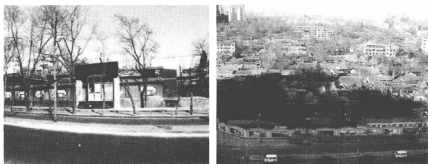


图 4-9 改造前的金融街

金融街区域内金融机构管理的金融资产总额达到16.2万亿元，占全国金融资产总额的60%，控制着全国90%以上的信贷资金、65%的保费资金，每天的资金流量超过100亿元人民币。金融街区域内企业管理的资产达到18万亿元人民币，资产集中程度全国第一。2005年，金融街区域入驻单位营业收入超过5000亿元，所贡献的税收总额为320.5亿元，占西城区税收总额的44.6%，占北京税收总额的13.4%。金融街已初步成为国家级的金融决策监管中心、资产管理中心、金融支付结算中心和金融信息中心。

北京金融街已成为金融业投资进驻的热土，基本形成了以金融机构、通讯、网络公司为主，法律、咨询、评估等配套服务机构为辅的新的金融商务



数据加载失败，请稍后重试！

东北角，限高 18 米，邻太平桥大街一侧限高约为 18~24 米。按照金融街整体规划，金融街的建筑以高档金融办公为主，兼有居住及商业、娱乐、停车等配套服务设施。

五、开发建设

主要分为两个阶段：

第一阶段：以国家级的金融管理中心为目标。

1993 年国务院批复的《北京城市总体规划》，提出“在西二环阜成门至复兴门一带建设国家级金融管理中心，集中安排国家级银行总行和非银行机构总部”，北京金融街应运而生。当年，金融街即开始动工建设，2000 年底南区已全部竣工，主要是写字楼项目，建筑面积 80 万平方米，总投资 30 亿元。

第二阶段：打破传统金融中心的设计框架，把办公、会议、住宿、购物等多功能集中于一起，打造金融商务区。



图 4-10 金融街规划图



图 4-11 开发建设中的金融街
(来源：金融在线)



2001年国庆节前,首规委批准了金融街中心区的规划,也就是在已建好的金融街南区北面,一直到阜成门大街的大片区域。

金融街中心区的规划设计上,引入了国际化、生态化、人性化和充满活力的建设理念。2007年底300多万平方米的金融街将全部建成,建成后的金融街,国际性金融机构云集,五星级酒店、金融家俱乐部、国际会议中心、国际学校、涉外公寓等全方位的配套设施齐全,将为驻金融街的各界人士提供高品位的国际化的工作和生活环境。

截至2003年,金融街建设已累计拆迁11500户、开发土地200万平方米、建成85万平方米、在建115万平方米、总投资140亿元、贡献税收近50亿元。2007年全面完成金融街的规划建设任务,完成中心区和北区约140万平方米的建设和路网、绿地、市政设施等配套项目建设。完成区域内骨干路网、地下交通工程及13条市政道路建设,实现全面贯通。完成中心区和北区休闲、健身、会议等配套服务设施。全面完成建成区招商,强化高端金融服务功能,建设具有国际水平的管理服务体系,积极培育要素市场,完善金融市场体系,不断提高金融街的知名度和国际化水平。

“十一五”时期,将全面建成北京金融街,打造资讯发达、环境优美、设施完善、服务一流、功能齐全、交易活跃的国际化金融功能区,使金融街

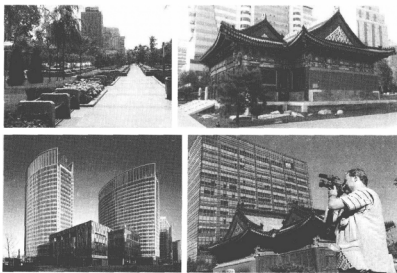


图4-12 改造后的金融街

(来源:中建一局、宁波日报等网站)

成为国家的金融决策监管中心、金融资产管理中心、信息汇聚中心和国际交往中心。

六、产业发展

在西城区制定的《关于加快北京金融街建设的意见》中指出：“在北京金融街区域内重点发展金融、保险、证券、电信等行业，鼓励发展配套的酒店业、餐饮业、娱乐业和信息咨询服务业等行业。”

（1）产业发展阶段

与金融街开发建设相对应，其产业发展也可以分为两个阶段，第一阶段重点发展金融产业，打造金融中心；而后以金融为中心，着眼于整个金融中心区建设，建设金融商务中心。

第一阶段，从1993年到1999年，围绕金融街南区建设，以金融中心为目标，主要发展金融产业，吸引了一大批如中国人民银行总行、工商银行总行、中国银行总行等金融机构以及其他大型企业总部的入驻。

第二阶段，随着金融街总体规划的调整，规划区范围得以进一步扩大，从2001年金融街中心区建设开始，金融街围绕金融产业，注重金融服务业与产业经济的共荣及相互促进，目前金融街除了金融机构办公面积占60%左右，大企业总部办公面积占30%，还有10%左右的办公面积是其他类的机构，这样形成了金融服务业和产业经济的互动，降低了他们业务拓展的成本。同时，大量吸引了一些评估、咨询会计师事务所及律师事务所这类机构，目前此类机构在金融街有将近一百家，他们扮演着金融街和产业经济之间的润滑剂、中介者的角色，使这个地区的业务发展能够更加合理。

（2）已成为对中国金融业最具影响力的金融中心区

作为首都第一个大规模整体定向开发的金融功能区，经过多年的发展，金融街已经成为对中国金融业最具影响力的金融中心区，已经发展成为中国的金融决策监管中心、资产管理中心、金融支付结算中心、金融信息中心。金融街集中了中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会等中国最高金融决策和监管机构，几乎所有有关中国金融的重大决策都在这里酝酿、讨论和最终形成。

金融街聚集了人民银行清算总中心、中国国债登记结算公司、中央证券



登记结算公司，是中国金融业的资金结算中心。金融街凭借其金融决策监管部门与金融机构总部集中的优势，以及畅通发达的通讯系统，及时汇集、传递着全国乃至世界各地的经济和金融信息。

七、开发模式

1992年12月，在北京市西城区政府大力支持下，成立了国有控股性质的开发公司——北京金融街建设开发有限责任公司，按照“以区为主，整体规划，政府组织，企业实施”的政府指导方针对北京金融街区域进行整体开发。

具体开发方面，初期由于受资金限制，基本上是由一级开发商作土地的“七通一平”，然后再分块转让给开发商或大型企业。当前，多由金融街建设开发公司统一作一、二级开发，之后租赁或出售给入驻企业。

八、其他问题

1. 文物保护方面

按照“修旧如旧”的原则，重点保护有价值的历史文物，如G区和E区各有一座文物保护单位性质的四合院。此外，道教圣地吕祖宫也位于该区北顺城街15号、金融街西侧。吕祖宫在道教界的地位仅次于白云观，是北京市道教协会所在地。吕祖宫建于明代，为砖木结构，保存完好，文物部门只是重新为建筑上了一层大漆，可以说是西城区最省钱的文保单位。金融街改造启动前其中还维持着正常的道教活动和居民生活。楼上仍住有两户老北京的居民，近年才正式腾退。吕祖宫在道教中属全真派，教规特别严谨。即便是游学至此的道士，在这里每天饮食起居也都有严格的时间限制，早晚两遍功课更是雷打不动。除了参加教内活动，或去白云观拜访道友，道人们平时很少外出，最多摆出琴棋书画潜心静气。挨着车水马龙的二环路，周边又不乏酒店、购物中心等消费场所，吕祖宫的一点清静之色显得格外宝贵。

2. 政策措施方面

金融街区域开发始于《北京城市总体规划》提出的“在西二环阜成门至复兴门一带建设国家级金融管理中心，集中安排国家级银行总行和非银行机

构总部”的规划。

为加快金融街快速发展,2001年西城区制定了《关于加快北京金融街建设的意见》,从未来发展目标、区域规划、市政基础设施建设、产业发展、投资环境、管理等方面制定了一些列对策措施。

在市政府的支持下,2003年西城区人民政府成立了“西城区金融产业促进办公室”,金融街控股公司成立了金融街综合服务中心,并组建了北京金融街商会,2003年西城区人民政府并出台了《促进金融产业发展的意见》,2005年北京市人民政府出台了《关于促进首都金融产业发展的意见》。

西城区政府成立的“西城区金融产业促进办公室”,着力制定和落实改善金融街投资环境的优惠政策,协调地方金融资源优化配置,引导西城区金融产业合理布局。金融街控股公司成立的“金融街综合服务中心”,在职责上主要落实改善金融街投资环境的优惠政策,为入驻企业在注册、工商、税务等方面提供一站式免费的中介服务,协调解决金融街在餐饮、休闲、购物等配套设施方面跟进不足的问题,为金融街的商务人士创造人性的工作生活环境。

3. 交通问题

静态停车方面,金融街停车位数量是北京市配置标准高限的两倍;但是随着西二环逐年上升的交通量,将给区域内带来大量的过境车辆;区域东边老城区较差的交通条件也给金融街交通带来了不便。

九、总结

金融街区改造开发建设,是北京市在旧城区内建设城市功能区的典型。首先,该区域在北京市悠久的历史中已产生、发展并形成了某种城市功能区,改造规划的城市功能延续了该区域在历史上的原有功能;其次,区域的开发离不开政府的大力支持,一是改造开发前《北京城市总体规划》对该区域已有明确的定位和规划要求,二是成立政府控股的开发建设公司,政府出资负责前期开发及管理;最后,区域开发总体上是拆大建的方法,对历史文物的保护限于对一些重点历史文物的保护,区域开发的主要目的是功能区建设,而不是历史文化保护。



【简评】

特点:(1) 在规划上,完全打破历史遗留的道路肌理和建筑风格,以满足现代金融业发展需要的现代建筑为主,只有部分文物局部保持原貌“修旧如旧”;(2) 在开发模式上,开始阶段主要由开发商主导进行一级开发,经过一段时间的资金积累和投入,成立了金融街开发公司,由其统一进行一、二级开发,加强了整体的协调性和统一性;(3) 产业发展方面,通过各种类型建筑结构的控制,合理安排了产业结构,并为产业发展预留了余地和空间。

不足:(1) 几乎完全破坏了本区块历史风貌,由于体量庞大,对旧城整体风貌也造成了严重影响;(2) 位置过于靠近市中心,给交通压力本来就已经很大的旧城加重了交通负荷,自身内部交通和停车等问题也很严重;(3) GDP导向色彩过于浓重,建造、扩容过程中对民意的征求不足。

第五篇 中国特色旧城改造



第一节 紫禁城下的危改

——南池子改造

【摘要】南池子位于北京市东城区天安门东侧，毗邻故宫。对南池子改造是历史文化保护区改造的典型例子。由于文物众多，毗邻世界文化遗产故宫，改造不好可能对故宫及周边历史风貌有较大影响。在改造前，南池子是人口密集的区域之一，人口密度大，居住环境恶劣，改造面临的问题突出，其中文物和风貌保护要求高、腾退拆迁困难大成为改造的两个主要难点。多名建筑学家、历史学家、文物专家参加了南池子改造方案设计。改造思路主要是既要改造危旧房，更新城区功能，又要保持新建筑与历史风貌的协调。改造后，文物和有价值的历史建筑得到了更好保护，新的基础设施和新建筑增强了城区功能，环境脏乱差的状况得到了彻底改变，同时历史风貌也得到最大限度的保护。

北京南池子位于天安门东侧，菖蒲河北岸，明清时属皇城。

其中，南池子历史文化保护区西起南池子大街，东至普渡寺东巷，北起普渡寺西巷，南至灯笼库胡同，规划用地 3.72 公顷，共有院落 93 处。

一、历史

明朝时，南池子是皇城的一部分，供奉皇宫生活和管理皇家日常事务的衙署机构就设在这里。清朝时期，南池子成为内务府所属储存各类物品的外官库区。至今南池子一带仍有瓷器库、灯笼库等地名，就是那一段历史的见证。明清时期，南池子属于皇城禁地，只有皇亲贵族才有资格在此居住。1917年张勋复辟失败后，一把大火将原有的高阁深院烧成了废墟，一些当时生活在城市底层的平民在废墟上用碎旧砖头垒起了自己的家园，最终形成了以大杂院为主的民居风貌。此外，区内还有市级文物保护单位普渡寺。

二、改造前

南池子地区危旧房已占到总房屋的91.96%，其中一般破损房约占65%，严重破损的危房约占26%，基本完好的房屋仅占8.04%；存在大量低洼院，每年都是东城区防汛的重点地区；地少人多、人口密度大，在不足5公顷的范围内，居住着1076户居民，人口密度达到每公顷475人，居民户均建筑面积26.84平方米，十分狭窄。居民院内基本没有厕所，整个区内只有5座公共厕所，居民冬季采暖仍以烧煤为主，居住环境恶劣；市政设施差，违章建筑多，道路基本不具备机动车通行能力，无法满足交通及消防功能要求，是东城区重大火灾隐患地区。同时，位于该区的市级文物保护单位普渡寺，由于历史原因一直被一所小学所占据，普渡寺高台上拥挤地居住着186户居民，密密匝匝的民房和违法建设一直搭到了普渡寺大殿的山墙和须弥座上。整个南池子地区已成为“皇城根儿”下的“杂院大本营”。



图 5-1 改造前的南池子



三、改造思路

由两院院士吴良镛和周干峙、全国历史文化名城保护专家委员会副主任委员郑孝燮、中国城市规划设计研究院顾问邹德慈及著名文物专家罗哲文等组成的“豪华顾问团”，历时一年零五个月，经过数十次专家论证会，规划方案前后修改十多次，最终确立了“整体保护、合理并存、适度更新、延续文脉、整治环境、调整功能、改善市政、梳理交通”的修缮原则。2002年5月，最终完成了南池子地区改造的规划论证——保留原有的胡同肌理，道路的走向、位置及名称与原有街巷基本一致，必须拓宽的道路增加量不超过40%；区内建筑设计本着原貌整合与文脉延续的原则进行，对31座有价值的四合院、64棵古树进行全面保护；沿南池子大街东侧按传统的四合院形制进行设计，青砖灰瓦、白粉院墙、雕花红窗、金鱼缸、藤萝架……确保原汁原味。

四、改造后

南池子改造采用了北京传统四合院民居的建筑工程、材料及颜色，使改造后的南池子不仅本色不减，而且更见风致：民居依然是青砖灰瓦、斜屋顶，温馨古朴；院内景物依然是一架藤萝，两棵大树，大鱼缸，石桌凳；那白粉院墙、雕花红窗，更延续着北京传统民居的精华。高台之上，作为街区中心的修葺后的普渡寺，在周边树木和民居的映衬下更显得雄伟壮观。

作为南池子最举足轻重的建筑，普渡寺的修缮更是精雕细琢。故宫彩画专家王仲杰任彩画保护指导，中国文物研究所承担修缮设计工作，施工中采用了全套的老工艺和老涂料，“修旧如旧”后的普渡寺，高台之上的违章建



图 5-2 改造后的南池子

筑荡然无存，雄伟壮观的大殿从垃圾和违章建筑中彻底“突围”。

在解决停车和交通问题上，南池子改造一方面通过拆除局部街区违章建筑，在保留传统四合院的基础上，实现了道路拓宽；另一方面，充分利用地下空间，修建地下停车场。南池子地下停车场几乎贯穿了整个街区，主入口设在普渡寺前的街区文化广场附近，在缓解街区内部交通压力的同时又很好地保护了街区的历史风貌。

走进现在的南池子大街，一排排古色古香的四合院与不远处车水马龙的王府井商业街遥相呼应，居民在传统的院落里享受着宁静舒适的现代生活。对民居的保护，最难的是存续风貌，保留精魂，在延续精神内核的同时展现古老都城的神韵，让古都得到恰如其分的呵护与尊重。

五、改造模式

按照“先市政、后院落，先外围、后中心”的原则，由政府出资对胡同做了周全的基础设施的铺设工程，在完成市政设施和道路建设之后，以院落为单位，对危房进行改造。采取了“产权多样化，鼓励公房住户购买现住房、鼓励居民外迁，适当疏散保护区人口”的相应拆迁方法。

在引入房地产开发商方面，南池子四合院旧城改造尝试代建制。所谓“代建制”，是指政府主管部门对政府投资的基本建设项目，按照使用单位提出的建筑功能要求，通过公开招标选定专业的工程建设单位（以下简称代建人）并委托其进行项目可行性研究、环境评估、规划设计、项目报审以及项目施工的投招标和材料设备采购等整个建设过程；代建人利用自身专业优势统筹建设安排，对项目的工期和质量等进行科学的严格的管理，全面实现优质高效，使政府投资效率最大化；在项目建成后再将其移交给使用单位的项目管理方法（即交钥匙工程）。

【简评】

特点：（1）保护文物和有价值的历史建筑；（2）建造了部分传统建筑风格的新建筑，功能明显改进的同时又保持了与整体风貌的协调一致；（3）适度拓宽道路，但力求保持原有肌理，较好地保护



了历史文化保护区的文化内涵；(4) 使用“代建制”的方法对于理顺旧城改造中的各项关系起了积极的作用。

不足：过多拆除了一些有价值的历史建筑，虽然取而代之的新建筑保持了建筑风格的一致性，但一些反对者认为，南池子改造过多地破坏了历史风貌的原真性，甚至称之为“古城浩劫”。

第二节 三眼井胡同四合院群落整体改造

【摘要】北京三眼井胡同改造是新中国成立以来规模最大的一次四合院群落整体改造。这次改造更加自觉地运用了微循环的改造方法，在规划设计中就尽量尊重历史形成的肌理和风貌，同时改善其适应现代生活的城市功能。

一、改造背景

三眼井胡同位于北京市东城区景山东街偏北路东，呈东西走向，北侧西与吉安所左巷相连，东与横栅栏胡同相通，北端可达纳福胡同，南侧与大学夹道相通，南端可至沙滩后街，全长 306 米。以该胡同为主体的三眼井历史文化保护区是北京旧城 25 片历史文化保护区之一，总面积约 45706 平方米。清朝属皇城，胡同内有一口三个泉眼的井，是封建王朝时皇家的备用水源，乾隆时称三眼井胡同，后因水井干枯并且阻碍交通被毁掉，民国后沿袭了这个称呼。

明朝迁都北京，皇宫、皇城竣工后，该区域内建筑主要为皇宫用品的作坊及原料库房，无民居；清朝在京立都后，皇城内三眼井地区建筑除保留原有功能外，又有为宫内服务的工匠在此居住。周边较著名的古迹有：北侧吉安所、南侧乾隆帝四女和嘉公主府（后于 1898 年改为京师大学堂）、西侧景

山公园和东侧嵩祝寺。

据调查,改造前,三眼井地区共有居民 679 户 1812 个常住人口;自然院落 124 座,其中 103 个院落基本格局遭到破坏;区内胡同宽约 1.5~4 米,且大部分为死胡同;人均居住用地在 15 平方米以下的居民占人口总量的 90.8%。狭小的居住环境造成该地区自建房众多,有七成以上的房屋是 1976 年唐山大地震以后修建的砖瓦房,院落狭窄不堪。



图 5-3 三眼井胡同位置

二、改造过程

依据北京市 2001 年 3 月公布的《北京 25 片历史文化保护区保护规划》所提供的条件编制,这是新中国成立以来北京市最大的一次四合院群落整体改造方案——三眼井改造方案于 2003 年出台。改造规划以危旧房改造为契机,按四合



图 5-4 三眼井保护区示意图

院的建筑形式,辅以现代的基础设施,将三眼井胡同改建成为北京市第一个充分体现四合院的原有风韵和格局、具有仿古民居建筑特色的历史文化保护区。

规划宗旨:一是在符合现代交通功能要求的前提下,保持原有的城市肌理,保持原有胡同与建筑之间的尺度和比例关系,保持该街区的原有风貌;



二是在此基础上适当调整院落及主要建筑尺度,以适应现代人生活的功能要求;三是通过院落、房屋的高低错落、出入闪躲,创造胡同四合院的自然和谐氛围与历史厚重感,避免街道僵硬、建筑雷同、房屋呆板、平面缺少变化等弊端,做到修旧如旧,不着痕迹,创造“虽为依次规划设计,宛如历史自然形成”的最佳效果;四是结合宅门、影壁、街头小景、砖石雕刻、牌匾楹联等细部设计,为三眼井历史文化保护区注入传统历史文化内涵,为其赋予生命力;五是在满足历史文化保护区传统文化特色的同时,使道路交通、防火、防盗、市政配套等方面符合现代居住功能,将三眼井地区建成街区环境、建筑外形、庭院布置传统化的住宅。此外,作为该地区名称由来的“三眼井”等旧城景观,也被专门划出一定范围予以保护。

【简评】

特点:(1)保持原有的城市肌理和原有风貌;(2)通过适当调整建筑尺度,完善市政配套,适应现代人生活对城市功能的要求;(3)运用传统布局方法,保持胡同四合院的自然和谐氛围与历史感,“虽为依次规划设计,宛如历史自然形成”;(4)运用传统文化符号进行细节设计,保持和丰富历史文化内涵;(5)重点保护了“三眼井”等旧城景观,保存了历史记忆元素。

第三节 广州越秀区对旧城改造模式的探索

【摘要】越秀区是广州市最古老的城区,也是商业最发达、人口密度最高、危旧房最多的城区之一。越秀区的问题是典型的老城区老化问题,涉及危改、人口、产业等复杂问题,改造困难很大。广州市政府在改造中比较准确地认识到了以上问题,采取了正确的方针和有效的措施,改造效果总体较好。

一、历史回顾

越秀区是广州市最古老的城区，人口密集，商业发达，破损房、危房广泛分布。根据1990年房屋安全普查，越秀区有直管危房382幢，建筑面积9.09万平方米，私有危房1025幢，建筑面积12.27万平方米，分别占全市同类危房总数的76%和22.78%，其他旧房、破损房更多。1993~2003年，越秀区维修改造直管危房共648幢，建筑面积16.29万平方米，维修改造私有危、旧、破损房共2299幢，全区直管危房和私有危房占全市同类危房比例下降至2003年的3.45%与11.29%（如图）。

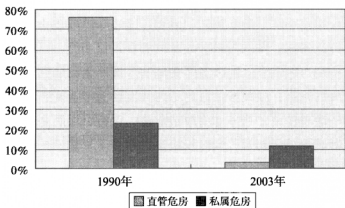


图 5-5 越秀区危房结构图

1996年率先在全市完成抢修1989年在册出租的私有危房的任务；2000年底，提前一年完成1997年在册危房和海珠北路仓前街等三处重点危房维修改造任务；2001年首次实现直管危房“当年发现，次年修复”；2003年以来，越秀区按照“以人为本，根治危房，改善社区居住环境，为民办实事”的危改工作新思路，实施东风西222号、越华路小东营、海珠路三符前、大新路敦善里、中山五路大马站、果菜直街一、二期等7处地段的危改建绿工程，形成了“抽疏旧城区居住密度，结合危改建设绿色小区”的危改工作新模式。这7处危改建绿工程拆除危、旧、破损房134幢，建筑面积1.88万平方米，建造绿地0.97万平方米，永迁安置461户1299人。

当然，与广州其他区相比，越秀区城市历史悠久，城市基础设施较差，



城市规划、城市配套的历史遗留问题较多，破损房数量仍然很大，其中还有相当部分是属于政策保护的侨房，使得动迁成本更为高昂，破损房改造的任务仍很艰巨。

二、改造模式：政府主导、拆危建绿

2003年，越秀区通过分析全区房屋状况，确定了“保护中心城区风貌，抽疏居住密度，结合危破房改造建设绿色社区”的旧城改造思路。根据各自然街地段的人文、商业和地貌特点，采取综合维修与拆平相结合、零散改造与成片改造相结合的方式，力求维修改造后的城市景观与周边社区环境和谐统一，还致力于把老社区改造成为绿色小区，形成了“抽疏旧城区居住密度，结合危改建设绿色小区”的新模式：以创造城市绿色景观为原则，在危房集中地块推行拆危建绿，降低老城区住房密度和人口密度；以综合维修和创建绿色社区为原则，因地制宜地改造零散危房；按照生活居住区与商业区、办公区相对分离的原则，居民居住区内不再开发新的专业街、专业市场，建设相对独立的生活居住区；巧妙地将改造危房、保持旧城历史风貌以及显示现代都市气息有机地结合起来，同时积极推进景观工程建设，以展现越秀区深厚的历史文化底蕴。

这种模式主要适用于旧城区高密度危房改造，具体措施包括：

- (1) 单位自有的危房，由各单位自行负责进行维修改造，迁出住房；
- (2) 私有危房由政府协助解决危房住户的迁出安置；
- (3) 直管房危房住户可以临时迁出，产权人维修改造危房后回迁安置，或由产权人提供安置房，住户永迁安置，危房按规划建设绿化；
- (4) 不允许利用危改搞房地产开发。

采用这种模式实施七处地段的危改建绿工程，疏解了市中心人口密度，提高了老城区环境质量，使成片危房变公共绿地，既保持了老城历史风貌，显示现代都市气氛，也为广大市民营造了一个环境优美、适宜创业、适宜居住的社区。房屋改造和市政道路改造同步进行，各项配套根据要求同时配齐。

但是这种模式不是按照市场公平原则进行，市民群众缺乏自愿主动参与意识，与政府不能互动，在拟改造的区域内贴拆迁公告，业主没有发言的机会，主管部门与业主之间往往会产生这样那样的摩擦。同时改造成本较高，资金

筹集也有一定难度。

三、改造方向——以人为本、政群互动的综合改造

2004年以来,越秀区开始积极探索,建立“政府统筹、居民参与、拆旧建新、改善环境”的破损房改造新模式,按照以人为本的原则,根据生态城区建设的要求,抽疏房屋密度,增加绿地面积,增建公共配套设施,建设现代都市生活区。采取整治与复建相结合,以小高层建设和绿化、美化为主,总体规划,拆一块改一块,分步实施,滚动推进的方法,将改造危房、保持老城历史风貌以及显示现代都市气氛有机地结合起来。这一模式的具体措施有:

1. 安置补偿:多种措施减轻业主经济负担,调动其参与改造的积极性

采取多项鼓励措施,尽可能减轻私房业主的经济负担,让其得到更多的实惠,调动私房业主参与破损房改造的积极性。对直管房住户实施异地安置,腾出的空地用于绿化、消防通道等公共服务设施建设;私房按规划整合重建,私房业主原地安置不少于原房产面积,每平方米补交新房建筑成本和原房屋残值的差价数百元(相当于房改房的价格);破损房内搭设的居住用途的阁楼符合高度标准的,适当考虑计算部分面积;增加面积的部分业主按新房市场评估价购买;业主同意异地调换房屋产权的,按房屋同期市场评估价给予等价值房屋补偿;业主无经济能力缴纳房价款的,可由政府代管,按公房租金逐月交房租抵扣房价款;仍有困难的,符合特困户标准的,按廉租房租金标准计收租金。

加强对危改工程工作的组织领导,成立了危改工作协调指导小组,及时有效地协调危破房拆迁中出现的各种实际问题,始终坚持保护被拆迁人的合法权益和依法动迁的原则。耐心向群众解释实施危改工程的必要性,宣传解释拆迁管理法规和补偿安置方案。对经多方协商仍无法达成补偿安置协议的被拆迁户,一方面可以提起行政裁决或法律诉讼;另一方面则需继续做细致的动员工作,并设法为其解决补偿安置中的各种实际问题。

2. 建立健全改造工程实施规范和程序

按照“市、区、个人各出一点”的原则筹措改造资金,市、区两级政府每年制定危旧房改造资金财政预算,并确保资金到位,使改造工程从规划立



项、资金筹措、安置补偿、施工管理、财务管理等各方面工作都形成系统的管理规范 and 程序,保证改造工程廉洁、高效、优质进行。

这种模式最大的优点在于引入了民主机制,为最大限度地实现人民群众的利益创造了互动的平台,真正体现了以人为本的理念。在选择实施旧城改造危破房重建项目前,有关政府部门在拟改造的区域内,通过对业主、住户发放征询调查问卷,公示规划方案,召开业主大会,超过70%的业主同意,政府才与业主共同协商实施改造计划。

这种模式的困难在于,对于个别业主拒绝参与旧城改造没有妥善的解决办法。如何制定救济措施,以保障该地段破损房改造规划能如期实施,是一个迫切需要继续探索和解决的突出问题。

四、主要特色和经验

广州市越秀区旧城改造中的特色之处在于:第一,采取“抽疏旧城区居住密度,结合危改建设绿色社区”的新模式;第二,运用“政府统筹、居民参与、拆旧建新、改善环境”的新模式,成立危改工作协调指导小组,以人为本,协调危破房拆迁中出现的各种实际问题;多种措施减轻业主经济负担,妥善解决安置补偿难题。

广州市越秀区旧城改造取得了以下宝贵经验:

1. 坚持以人为本的发展理念,提高群众自觉自愿的参与意识

坚持以人为本的发展理念,以改善居民生活居住条件和社区环境为目的。没有采取房地产开发的思路及具体操作去推动危旧房改造,而是竭力争取群众与政府互动,充分保护当事人的合法权益,全面调动居民参与改造的积极性。

在实施改造工程中,采取召开业主座谈会、派发问卷、家访等多种形式进行民意调查,宣传解释法规政策,明确其必要性和改造效果,阐述主管部门的意见,了解业主对复建房和社区建设的需要。在充分考虑群众意见的基础上,研究确定改造规划设计方案,为充分保护私房业主的合法权益和调动其参与破损房改造的积极性,在政策上给予一定优惠。考虑到一些长期居住在此的居民对旧城区的眷恋及实施破损房改造时对其造成一定的影响,向他们做动员解释工作,在政策允许的范围内尽力解决各种实际困难。

2. 危房改造与绿色社区建设同步推进

把危房改造与旧城改造及绿色社区建设有机结合起来，一方面降低旧城改造成本；另一方面也促进相关工作开展。危房改造与城市的更新相结合，保留广州特色，创精品景观。通过绿色社区和无“六乱”社区建设，完成对全区危破房的整治改造。如兴隆东、小东营社区因实施危改建绿工程而改善优化了社区环境，通过了绿色社区验收考评。

3. 充分发挥政府主导作用，做好危房改造规划

改造前，越秀区历史街区的旧房功能不完善，如缺少起居室和卧室的划分，共用厨房和卫生间等。因此，在改造前就制定了详细的改造技术规范，对保护、维修、改造的方法和建筑的形式、材料、色彩等给予详尽的技术规定。

为保持旧街区民居历史风貌的延续性，采取外部修旧如旧、风貌特色重建等方法。危破房改造严格遵守广州市城市总体规划和城市管理的有关规定，按照“统一设计、统一施工、统一管理”的原则，会同街道办事处一起动员私房业主同步维修改造危破房。完善危房管理法规，明确私房业权人维修改造危房的责任、权利、义务，促使私有危房修缮责任人依法参与危房改造。

4. 保持传统特色，塑造城市风格，提升旧城的文化内涵

注意维护和保持中心城区的风貌，根据本区各地段内自然街巷的人文、商业和地貌等特点，采取拆平复建与保留维修整饰相结合的形式，因地制宜地制定改造方案，力求做到现代与传统、个体与整体的和谐统一。充分发掘老城区、老建筑潜在的文化、历史、空间价值，在使用中保护与更新老建筑。复建房在比例、形式组织划分和色彩上与老建筑配合，新老建筑结合，形成一个具有岭南建筑文化底蕴的整体，达到既改善居民居住生活条件，又使社区环境得到改善的目的。

5. 实行生态、社会、经济效益的统一，更加注重社会和生态效益

旧城改造以改善居民生活条件和居住环境为根本目的，要使生态、社会、经济效益达到有机统一。在该改造过程中，政府做到以人为本，改善居民生活条件，重视公共服务设施的配套完善，优化旧城区用地功能及布局，满足旧城区居民的生活需要，体现社会公平，保持社会稳定，提高了政府信誉。政府把创造一个安全、健康、清洁、优美的都市环境作为现代化城市建设的一个重要课题。在进行旧城危房改造时，保护原有绿地，扩大绿地面积；注



重城市基础设施的配套建设，严格控制房屋建设的容积率；增设停车场，改善市政设施，加快城市道路交通建设，将各区功能明确下来，改善城市的整体环境。

【简评】

特点：(1) 将降低旧城区人口密度作为改造的重要目标；(2) 危旧房改造重建过程中，重视城市环境和基础设施建设和改善，建设绿色社区，提升人居环境质量；(3) 强调以人为本和居民参与，降低改造工作的难度和阻力，提升改造工作的效果；(4) 创新各种机制引导居民参与城市面貌的变化，从程序上优化城市改造的步骤；(5) 政府主导，防止开发商过多参与，把旧城改造与房地产开发区别开，将经济效益与社会文化环境效益结合起来。

不足：在当前城市改造多由开发商力量参与的情况下，广州市刻意减少开发商的参与，实际上是对当前国内城市更新一般路径的突围。这一做法在良好愿望的前提下如何保证成为稳定的机制，还有待实践进一步考验。

城中村改造案例

第一节 深圳市城中村改造

【摘要】城中村是我国快速城市化进程中出现的特殊现象，是城市化中的“夹生饭”，已经成为中国特殊国情之一。深圳是改革开放后完全在农村基础上新建的城市，城中村问题出现得最早、数量最大、情况最复杂，但基本没有文物和历史风貌保护的任务。深圳城中村改造1997年才开始起步，这时城中村已经自发发展了近20年，改造面临的利益关系等情况十分复杂。深圳从一开始就是高度市场化的城市，深圳城中村改造具有典型的市场主导性质。但是政府的介入却是结束城中村自我发展的关键因素。

一、改造背景

1. 深圳城中村概况

深圳市共有320个原行政村，如果把原行政村作为基本单位，在此基础上发展形成的城中村（包括旧村），特区内的罗湖、福田、南山和盐田4个区合计就有91个，龙岗区有91个，宝安区最多，为138个。全市城中村总建筑面积为10605万平方米，其中特区内、宝安和龙岗分别为2139、4354、4112万平方米，建筑容积率分别为2.67、0.95和1.00，建筑密度分别为53.1%、32.5%和33.3%，平均建筑层数分别为5.0、2.9和3.0层（蒋



学民等, 2006)。

深圳的城中村主要分布在特区外, 但是相对于关外, 特区内的建筑容积率和建筑密度均大于特区外, 特区内的城中村问题更为复杂, 改造难度更大。

2. 深圳市城中村特点

目前深圳市有城中村约 1000 多个, 其中特区内 200 多个, 特区内外共有私房约 30 万栋。深圳城中村除了具备我国各地区城中村的一般特点外, 还有其独特特点:

(1) 违章建筑数量多、规模大, 增长迅速。据统计, 目前深圳特区内外城中村有私房 30 多万栋, 各类出租屋 200 多万间, 违章建筑面积达 8000 万平方米, 居住人口为 600 多万人, 但实际上可能更多。



图 5-6 深圳城中村稠密的建筑群

(2) 建筑密度大、楼层高、容积率高。目前深圳特别是特区内的城中村建筑密度很高, 有的城中村建蔽率超过 90%, 平均达到七八层, 高的甚至超过 15 层, 容积率更是达到 6 左右, 远远高于《深圳市城市规划标准与准则》(SZB012—97) 规定的建筑密度 0.4, 容积率 2.1 的水平。

(3) 蕴含巨大利益。目前特区内城中村出租屋每平方米平均月租金为 18~25 元左右。一栋 700 平方米的出租屋每个月租金收入达 1.3 万左右, 一年收入 15 万, 800 平方米的出租屋每年收入 18 万左右, 如果是临街道的房屋, 一楼铺面租金则数倍于住房租金。

(4) 建筑质量高, 投入大。这是相对于内地其他一些地方的城中村建筑而言的。深圳特区内城中村建筑基本都采用框架结构, 结实牢固, 少数新建高层私房甚至安装了电梯。相比其他城市砖混结构的私房, 深圳城中村建筑质量和投入都是很高的。

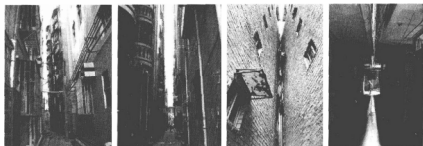


图 5-7 传说中的“亲嘴楼”

3. 历次改造情况

深圳市从 1997 年开始尝试改造城中村，按每镇一村的做法进行试点改造，“以政府为主导、规划全面、制度跟上”是深圳市城中村改造的经验和特点。规划的核心为对土地用途的控制，同时合理引导乡村工业相对集中发展、统一建设村民住宅，逐步摸索出一条“经济、建设、环境协调发展”的农村城镇化之路。

1999 年，深圳市又提出“规划全覆盖”的要求，着重突出土地集约利用与建设用地分区调控。试点村确定发展方向和策略，规定不准发展区、控制发展区及非建设用地的界限，规定各类用地的使用要求；然后撤点并村，实行村民住宅联建、单元式统建，免费设计统建方案供村民选择；重点解决公用设施、绿化、居住广场空间及环境问题。

在具体操作上，深圳市以追求合理的规划为目标，以法定图则的编制和实施作为法制决策的保障。

在这一前提下，建立市规划国土局、各区国土分局、管理区和特区外区、村、镇的“双三级”规划管理执行体系。在探索村镇规划管理有效途径时，引导“农民上楼、工业入园”，开展“规划下乡”活动，实现规划意识全面覆盖。

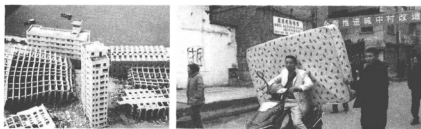


图 5-8 城中村改造现场



4. 深圳城中村存在的问题

深圳除了存在一般城中村存在的各种问题以外，还有以下几个方面的问题尤其突出：

(1) 建筑体量和蕴涵利益大。深圳特区改革开放前兴建的传统老屋村已基本改造完毕，目前城中村住宅都是经过多次翻修扩建的私人住宅和村股份合作公司物业，高度一般都超过6层，有的甚至高达10层以上，其中蕴涵利益大。

(2) 开发强度普遍过大。目前特区城中村的平均容积率在3.0以上，而与此相邻的珠海市城中村的平均容积率尚不足1.0。

(3) 土地国有化不彻底，违法滥建严重。特区城中村土地国有化采取的是保留集体工商用地和私人宅基地的做法，政府仅拥有名义上的所有权。由于对该部分土地使用权的权利内涵及如何行使缺乏明确的法律依据，而且政府当时并未给予足够的征地补偿，相当一部分城中村尚未办理征地手续，使城中村村民和政府对该部分土地产权产生很大分歧，结果使集体和村民对该部分土地事实上拥有完全的无限期的产权和开发建设权，最终导致违法建设严重泛滥。

(4) 市政设施不完善，环境质量差。城中村由于缺少统一规划，有的甚至是违章建筑，基础设施建设相对不足。排水、雨污不分，电力、电信线路杂乱，煤气管道无法铺设，给排水容量不足，卫生条件差。这种杂乱无章的建筑，低质量的居住环境，严重影响了深圳城市的市容形象和现代化进程。

(5) 外来人口多，管理难，部分出租屋成为深圳治安毒瘤。众所周知，深圳的外来人口多，流动性强，管理难度大。而城中村的业主为了提高其房屋的出租率，疏于管理，给一些不法分子有机可乘，成为藏污纳垢之地。所以，人口密度很大，成分复杂，给政府计生、治安等管理造成很大的压力。这些地方“黄、赌、毒”问题非常严重，有的村还以村物业管理公司或民兵治安分队为工具，借维护村治安为名，形成团体，称霸一方，成为城市的毒瘤。很多村民有高额房租收入，致富容易，习惯于不劳而获，游手好闲，无所事事，精神文化活动非常贫瘠。

二、改造措施与成就

深圳是城中村问题出现最早、问题最突出的城市之一，在十多年的摸索中，深圳城中村改造逐步探索出一些有益的经验，被称为“深圳模式”。深圳模式的特点是：政府和城中村集体组织及村民参与改造，但同时允许采用房地产开发形式。深圳用四种方式改造城中村：一是由城中村所在的集体企业或农村集体经济组织自行改造；二是由其他具有房地产开发实力的单位单独改造；三是由上述单位共同改造；四是因公共利益需要的，由政府组织改造。在程序方面，拟改造者应向区政府提出改造申请，并针对四种不同方式规定了四种不同程序：由城中村所在的集体企业或集体经济组织自行改造的，该集体企业或农村集体经济组织经审核后可确定为改造单位；由其他具有房地产开发实力的企业单独改造的，应经该项目所在的集体企业或农村集体经济组织同意并经审核后可确定该企业为改造单位；属共同合作改造的，该项目合作各方经审核后可确定为共同改造单位；由政府组织改造的，该级政府为改造单位。

(1) 村集体自主改造模式。以渔民村改造模式为代表，2002年4月，深圳市渔民村改造正式拉开序幕。按照“村股份公司自己组织改造，村民自筹资金，政府政策支持”的改造模式进行。其改造主体是村股份公司而不是房地产公司，以避免地产公司为经营利润而高强度、高密度开发，违背改造的本意和影响村民的利益。

首先成立村级股份公司，实行“统一组织、统一设计、统一建设、统一管理”，坚持“自行改造、整体重建”。村级股份公司在上级支持下创造灵活的融资机制，采用股份公司担保、银行贷款、政府贴息、拆迁户出资的融资机制。工程竣工后，银行把贷款转成楼宇按揭贷款，各户按揭年限3到10年不等。市、区政府制定补偿政策，对居民给予一定的资金扶持；区政府拨出部分启动资金，作为基建前期市政配套建设补助费；妥善安置村民过渡房，合理补贴村民拆迁补偿费；分情况给予面积补偿；在形态上，打破了一户一栋的旧居住建设模式，将整个村作为一个整体来统筹考虑，村民住宅与城市小区规划全面接轨，消除了各种安全隐患，为城市各层次的正规管理提供有效硬件保障。



原村集体在旧村改造范围内的留用地、工业用地，同样与住宅用地一样免交有关费用，并纳入统一规划、改造；把村民原有的宅基地、村集体土地变为国有土地，使地价升值，土地升值的收益由村集体、旧村居民共同享有。

政府监控力度加大，城中村改造中的利益涉及政府、发展商、城中村改造公司、村民之间；政府可控制城中村改造开发公司在拆迁改造过程中的资金，通过资金控制进度、质量，同时实现政府的部分赢利。因村股份公司参与了改造工程，有获利机会，故村股份公司及原居民接受程度较强，有利于拆迁改造工作的顺利进行。城中村改造开发公司，可利用土地开发公司的经验及经营管理能力，控制城中村的开发改造质量以及返建房的建设标准，增强原居民拆迁改造的信心。改造前期工作完成后，发展商可统一规划、统一安排商品房的开发建设。此时如引入知名老牌的发展商，可借助其品牌、技术力量、丰富的地产开发经验，提升片区档次、形象，获取物业的最大综合价值。该模式使拆迁与建设工作分离，相应增强了项目开发的灵活性。如城中村改造开发公司完成改造前期工程后，后期工作可交由一家发展商完成，也可为加快建设进度交由几家发展商完成。

该模式导致拆迁改造与商品房建设的不统一，因此，改造的整个时间进度较难控制。如城中村改造公司将土地改造完毕后才进行后期建设工作，这个时间是否能保证，将直接影响整个城中村改造的进度及发展商的开发信心。建议政府可通过控制资金加强调控作用。总体而言，渔民村的改造模式是成功的。然而，该模式的应用有局限性，适合那些规模小且较富裕的村落。

(2) 提高容积率模式。以鹿丹村改造模式为代表，鹿丹村的改造方法是将现有的多层住宅小区重建为一个满足居住、商业、办公等多种功能，配套实施比较完善的高层小区，楼高 18~28 层不等，将容积率由 1.57 提高为 2.8~3.5，总建筑面积达 20 万~24 万平方米。有三种拆迁补偿方案供居民选择：①政府一次性货币补偿方式。政府按当前住宅的市场价值进行补偿，住户取得货币补偿后自行在市场上解决住房问题，补偿的平均标准高于相同地段同类住宅的市场价。②拆建补偿方式。政府负担装修、拆迁费、重建期间的房租，其中装修费按评估价给予补偿，住户补交新旧房的差价。村民也可以要求新建住宅适当增加面积，增加部分按照市场商品房价补交。③对于党政机关事业单位在职干部职工，重建后达到现职享受的福利房面积、装修等

有关费用给予补偿，住户补交新旧房差价，超过享受面积标准部分补交成本微利房价。住户若要求增加面积的，对于超过享受面积标准的部分按市场价补交房价。

开发商地产经验丰富、经营管理能力及技术力量强，参与城中村改造有利于保证片区开发档次与品质，尤其是知名的发展商参与，可树立项目品牌、档次形象，提高项目的综合效益及社会影响力。村股份公司参与整个城中村改造的开发工作，也有获利机会，故开发积极性相应提高；村股份公司代表村原居民个人利益，采用该模式，村股份公司有获利机会，原居民个人利益也提高，开发积极性相应也提高；村股份公司参与整个开发改造工作，代表村集体及个人利益，利益统一有利于开展工作，确保改造顺利进行。发展商与村股份公司共同承担可充分利用双方优势，保证开发改造工作顺利进行，同时拆建统一也将有利于整体规划、整体协调，加快开发进度。

这种模式的缺点在于权利的分配与利益的协调，存在开发商与村股份公司双方共同组建的开发改造公司的企业决策、经营管理权的分配，以及利益划分的问题。此问题不解决将易产生矛盾，影响双方合作意向。

（3）开发商主导模式。深圳市蔡屋围村改造于1992年立项，1995年完成拆迁，1999年建成“都市名园”交付使用。该项目由罗湖区一家房地产开发公司和香港一集团公司共同成立的物业发展有限公司进行开发，资金来源于开发公司资产。原居民原地返迁，拆一赔一。这是目前深圳市城中村改造采用最多的模式，即开发公司介入，由政府立项，开发商出资完成所有的拆迁、规划设计及建设工作。

村股份公司既代表村集体利益又代表原居民个人利益，参与整个城中村改造的开发工作，获利丰厚，开发改造积极性高，村原居民个人利益也相应提高，村民积极性较易调动，利于改造工作的顺利进行。

村股份公司独立承担全部开发工作，可实现整个城中村改造拆迁、建设完全统一。但这对其经济实力、技术力量及企业经营管理、协调等各方面能力都是一个考验，以村股份公司的实力较难有品质保证，相应也带来整个片区改造的综合效益下降。原居民对城中村改造后的物业品质要求高，希望能体现物业的最大价值，获得更大利益，但村股份公司承担全部开发过程，难以实现物业的最大价值，由此产生村原居民对村股份公司的信任度不够，较难接受由村股份公司独立承担。



三、深圳城中村改造经验教训

深圳市城中村改造过程中的主要问题是城中村改造的利益分配问题。深圳市城中村改造对于城中村“财富性”特征认识不足，尤其是对产权界定的难度估计不足；侧重物质形态的更新，忽视社会问题的解决，在基层社区建设、原住民就业、社会保障以及补偿、外来务工人员居住等方面都未做出明确安排；政府的土地国有化、重塑权力关系等多元目标与城中村居民继续享有宅基地、维持既得利益的目标相冲突。

【简评】

特点：(1) 以市场主导性质为主，不管是谁来主导改造，均以市场需求为主要标准；(2) 村集体是重要的改造主体之一，在财政力量有限、政府参与改造难度过大的情况下，引导社会各界的力量参与旧城改造，是深圳旧城改造的大胆创新，可以将政府职能引导到提供公共服务上去；(3) 由于土地国有化程度不高，政府的引导作用大于主导作用。

特色历史文化街区改造案例

第一节 北京大栅栏改造

【摘要】 大栅栏是北京传统商业区和历史文化风貌保护区，位于天安门广场南侧的敏感位置。大栅栏长期衰败的形象严重影响首都形象，但众多的文物、复杂的社会结构、脆弱的产业以及众说纷纭的社会舆论让决策者和改造者望而却步。2008年北京奥运会终于推动政府决策者下定了大栅栏改造的决心。引入民间智库咨询机构进行深入的前期研究以确定改造思路，使大栅栏改造取得了初步的成功。

一、大栅栏概况

大栅栏地区有狭义和广义之分。狭义大栅栏地区由三条纵街和九条横街组成，占地总面积为17公顷。其中“三纵”指的是煤市街、珠宝市街和粮食店街，“九横”则指的是与大栅栏街平行的九条东西走向的胡同。广义大栅栏地区北起前门西大街，南至珠市口西大街，东起粮食店街、珠宝市街，西至南新华街，占地总面积约110公顷。

“三纵九横”使大栅栏处在古老北京中心地段，至今已有近600年的历史。在清朝时店铺林立，形成街市，并于1890年前门火车站建成通车后形成热闹商业区，是京城历史上最著名和繁华的商业区。但由于历史原因，这片北京最“年长”的街市曾两次遭到较为严重的破坏。为再现大栅栏地区的

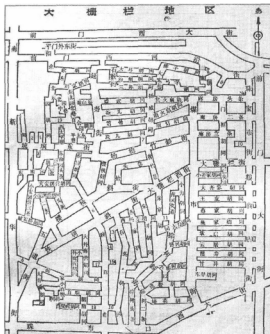


图 5-9 大柵欄位置及范围

繁荣，富达尔提出了修建大柵欄国粹商业区的创意，并成为集休闲购物、文化娱乐、旅游观光为一体的繁华商业区。中外游客仍可以看到瑞蚨祥绸布店、内联升鞋店、六必居酱菜店、荣宝斋文房四宝店等京城老字号。

大柵欄地区是北京城市发展和文化传承的见证者和标志地，已经成为北京文化生命的重要符号。大柵欄地处首都心脏地带，历经 600 年风雨洗礼，沉淀了深厚的历史文化底蕴，保留了京城历史延续最长的城市肌理，累积了浓郁的

商业氛围和丰富的商业资源。本区域在建筑、历史文化遗产和商业业态诸方面都形成了独有的特征：传统商业老字号集聚，银号旧址集中，四合院民居群落及餐饮旅店娱乐场所集中，重要历史遗存、城市肌理、街巷等人文景观基本清晰完整，是北京市 25 片历史文化保护区之一。可以说，大柵欄的每一寸土地上都深深镌刻着北京文化的烙印。大柵欄地区浓厚的文化底蕴和民族符号是驱动北京国际化车轮的强大动力。

二、改造前的困境

辉煌的历史与内在的价值却无法掩盖大柵欄地区的尴尬现状。在过去一轮以追求速度为核心的城市发展过程中，大柵欄地区长期处于被忽视和忽略的地位，并在边缘化的困境中逐步沦为北京市人口最为密集、房屋最为破旧、市政基础设施最为落后、居民生活条件最差、热岛效应最为集中的地区。

(1) 城市功能的边缘化。伴随商业模式的改革和市场竞争的加剧，大柵欄地区逐步丧失了全国最繁华商业中心、金融中心、娱乐中心的特殊地位，

区域服务功能日益退化，而新的功能又未被培育，严重制约区域的发展。

(2) 居住环境的恶化。长期以来，大栅栏地区通信、排水等公共基础设施建设相对迟缓，基础设施条件相对较差，严重滞后于区域经济社会发展的要求。该地区已经成为北京市人口最为密集、房屋最为破旧、市政基础设施极为陈旧落后、交通最为不便的地区，对区域经济的可持续发展产生了显著的不利影响。

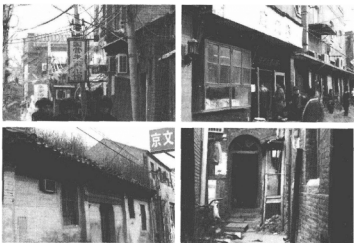


图 5-10 改造前的大栅栏

(来源：老北京网)

(3) 历史遗存的破败。由于缺乏资金投入等原因，大栅栏的历史风貌和文化特色正在随意拆改和缺乏保护中渐渐消失。由于缺少正常的维护和利用，这些历史遗存大多在风吹日晒中一点一点地被剥蚀、风化乃至坍塌。而一些私搭乱建的建筑也严重影响和破坏了原有建筑的价值和风貌。

由于厚重的历史和全国的关注，大栅栏地区改造开发既肩负了传承发扬中华文明的使命，又理所当然地要为全国旧城改造树立榜样。

三、阻碍改造的困难

1. 资金压力

大栅栏地区改造开发的投资需求巨大，据测算，大栅栏地区改造建设总投资约为 318.5 亿元，资金缺口 120.3 亿元，巨额的投资需求显然超出了地



方经济的承受能力，无法在区域内得到有效满足。同时，上级政府的资金支持依然与现实需求间存在着巨大缺口，例如排险解危资金存在约 5 亿元的资金缺口，市拨南城倾斜资金存在 2.75 亿元的资金缺口，微循环道路改造资金存在 15.6 亿元的资金缺口等，仅在市政投入方面，大栅栏地区就大约存在 20 亿元的资金供求缺口。

2. 政策障碍

首先，现有优惠政策仍主要局限在少数几个领域，且基本以间接资助形式提供，比如国家开发银行贷款和大栅栏投资有限公司（以下简称大投公司）启动资金等，缺乏可持续运作的能力，这对地区改造开发形成了重要约束。其次，现有的政策措施分别来自于不同政府职能部门，且其具体制定过程也缺乏对大栅栏地区实际需求的充分考虑，由此造成不同的政策间配套性较差，严重影响政策实际效果的发挥。即使是仅有的一些政策支持，也在实际执行中面临政策落实的困难。比如毛地价款返还政策，虽然市政府已批准，但因为发改委并没有下发相关文件，所以一直未得到有效执行；市建委提供的四五类危房拆迁补偿，也未明确如何具体使用，财政认为应该直接补贴拆迁户，市建委则认为应交给当地政府和开发机构。

3. 拆迁问题

据调查，大栅栏地区将近 80% 的居民愿意搬迁，问题的关键在于高昂的拆迁成本。2007 年大栅栏地区土地拆迁成本已接近 35000 元/平方米高位，且拆迁规模巨大（如 C、H 地块的排险解危和搬迁腾退工程，地块内低保和残疾家庭比例占 20%，户均面积 20 平方米以下的居民户占 40%），伴随房价的持续上涨，安置搬迁费用的“水涨船高”也无形中抬高了地区的拆迁成本。而区内多数居民地理及人缘关系均在南城，不愿迁往北城，而南城经济适用房房源有限，这就加大了搬迁安置的难度；同时现有拆迁补偿政策制定于 2001 年，时隔久远，虽增加了部分补贴，但在目前商品房与二手房高昂的价格面前，困难户仍无力购买。这对整个区域的拆迁改造都造成了严重的不良影响，甚至成为引发社会矛盾的因素。

4. 主体运营问题

在“政府规划协调，企业主导实施”的总体框架下，大栅栏地区改造开发的实际推进主要依赖于大投公司和置业公司的共同努力。大投公司本应成为区域改造开发的组织者，但其实际运转却面临着三个方面难题的困扰：

首先，运转资金严重短缺。大投公司成立时的注册资本目前已基本使用完毕，剩余资金只能再维系公司正常运转两年。更重要的是，按照现有职权分配，大投公司本身缺乏经营创收能力，在只出不进的约束下，大投公司自身存在严重的存续问题，统筹管理大栅栏地区改造开发的职能行使也丧失了经济基础。

其次，职权履行严重受限。大投公司承担的政策申请、规划编制和审批、基础设施和非营利项目建设、招商引资四项职能本质上都属于政府职权范围，其企业性质虽然有利于招商引资时的签约和客户利益保障，但因为缺乏最终审批权和行政权力支撑，上述职责的实际履行受到了严重限制。

最后，开发意图难以贯彻。按照现有组织体系，大栅栏地区的具体开发工作分别由两家置业公司承担，大投公司则主要凭借公司治理结构贯彻总体开发意图。但因为大投公司只占15%的股权，因此在公司治理方面的约束能力相当有限，整体开发理念和意图难以得到真正的贯彻履行（这在永兴置业公司拖延前门大街东侧珠宝市街、粮食店街与崇文区相邻一侧的改造问题中得到了充分表现）。

此外，充当大栅栏地区改造开发实际执行者的永兴置业公司同样面临着多重困难：首先是融资渠道相对狭窄；其次是开发成本的上升压力；再次是经济社会利益的协调困境。

四、改造开发思路

大投公司和永兴置业委托了在城市和产业发展咨询方面经验丰富的北京富达尔咨询公司对大栅栏改造开发进行研究和策划。富达尔在理清开发思路、创新开发模式、加强政策设计、注重投资分析的总体思路下，综合考虑以往对大栅栏地区的整体发展定位：文化旅游商业区、城市精英生活区与首都文化中心、环球商旅文化区与国家级文化遗产保护更新区、综合休闲娱乐区等，提出了打造大栅栏“中央商务休闲区”和核心区“国粹商业区”的发展定位。并提出以下具体改造开发思路：

（1）本着“对历史负责、为现实服务、替未来着想”的原则，分点、线、面三个层次展开大栅栏地区的历史文化保护。点，主要包括关键院落和重要的空间节点；线，即大栅栏地区具有较大历史价值的街巷；面，就是指大栅



栏地区的特色区域。

(2) 参照功能综合体组织模式,合理规划各功能板块内产业业态的空间布局。综合体是将商业、办公、居住、酒店、展览、餐饮、会议、文娱、交通等城市生活空间的三项以上进行组合,各部分之间建立起一种相互依存、相互助益的能动关系。

(3) 全力打造各功能板块产业业态发展的相互补充和对接。利用大栅栏区域范围广阔、街巷间隔较大的优势,充分发挥传统建筑的特色,以四合院为载体、增加沿街店铺的纵深和面积,使消费者在购物的同时享受“赏景”的乐趣,以弥补大栅栏地区建筑限高、体量较小、街道较短的不足。

(4) 充分考虑产业业态布局中的道路交通因素。由于受胡同走向的限制,中央商务休闲区的产业业态的空间布局基本是东西走向的,所以南北向街道的主要功能就是把人流和车流引入各条特色商业胡同,无论是其商业特点,还是其建筑风格都应该服务于这一目的。

(5) 具体的功能布局设想是:煤市街以东地区主要建设传统商业区、四合院商务会馆区和现代综合商贸区;煤市街以西地区建设国际上首座由90个院落组成的六星级四合院酒店区、大型国际文化餐饮胡同区、大型国际会议酒店区、高级四合院式服务性酒店公寓区和四合院会所区。

五、改造过程

在富达尔公司提出的思路和方案指导下,大栅栏从2005年以来进行了几次改造,目前为止已经进行了两次。

1. 奥运前的商业街环境建设

奥运前的改造主要完成大栅栏商业街环境建设任务,并为商业和其他城市功能的进一步发展打基础。具体是:(1)通过月亮湾环境综合整治,改善天安门广场及前门地区的周边环境;(2)完成了煤市街道路拓宽工程,实现地区市政基础设施的导入,创造地区发展的基础条件。

2. 奥运后的大栅栏西街保护修缮工程

奥运后于2009年3月底启动了大栅栏西街保护修缮工程。这次大栅栏西街保护修缮工程总投资约2.44亿元,涉及总建筑面积约30000平方米。在保护修缮过程中,坚持修旧如旧的原则,以20世纪二三十年代的建筑风

格作为该街的历史风貌基调，按照风貌维护类、风貌修复类、风貌整饰类、风貌更新类四类标准对沿街建筑进行修缮整治，整条街巷形成了传统中式建筑、民国式建筑、西式建筑相协调的中西合璧式整体风貌格局，并聘请专业设计公司对环境整治、夜景照明、城市景观等细节进行设计。此次保护修缮突出历史文化特色，特别是对王世仁先生等古建和文物专家确定的青云阁、京华客栈、观音寺等 18 处文物级建筑予以重点关照，并通过标识介绍相关历史，充分展现大栅栏西街深厚的历史文化底蕴。

在恢复大栅栏西街风貌的同时，负责具体修缮整治任务的大栅栏投资有限责任公司还完成了对西街市政基础设施的改造，包括雨污分流、引进燃气、三线（供电、电线、有线）入地、路面铺装、增设监控探头和紧急广播系统等。对于修缮工程给居民生活造成的不便，还专门聘请了家政公司进行免费上门服务，从而赢得了居民和商户的支持与配合。

六、改造效果

由于奥运前基础设施改造和形象整治提前完成，奥运会期间大栅栏成为国内外游客参观的热点，产生了较好的社会效益，为区域发展做了充分的形象准备。



图 5-11 改造后的大栅栏

（来源：老北京网）



通过以上方面的改造建设，基本恢复历史上大栅栏地区的传统城市功能，重塑一个富有中国文化传统的、具备现代城市功能的、能够满足现代消费群体精神和物质需求的城市经济区。同时改造区域中的历史风貌得到保护和延续，大部分居民通过搬迁安置，其居住条件得以改善，危及百姓生命财产安全的隐患得以消除，作为北京重要的历史风貌保护区和商业功能区之一的大栅栏地区的经济可持续发展基本得到了保证。可以认为，六百年历史的大栅栏已经从濒临死亡走向了新生。

【简评】

特点：(1) 引入民间智库咨询机构，利用民间第三方力量指导旧城改造，避免被诸多营利机构操持；(2) 在尊重大栅栏地区历史风貌和人文气息的基础上谈改造，使得改造从一开始就有了清晰的思路；(3) 风貌保护、产业发展和社会发展得到了综合和合理的考虑；(4) 采用国有公司体制、政府主导下的市场化运作。

第六篇 旧城改造案例的启示



旧城改造为何如此之难

第一节 旧城改造理论尚未建立

旧城改造在很长一段时间是个不为人注意的问题，或者说在某一个时间以前，并不存在这样一个概念。有意识地对旧城进行改造，在全世界的历史并不长。在西方，有意识的旧城改造是始于19世纪奥斯曼主持的巴黎改造。虽然奥斯曼的改造是大刀阔斧式的，但很明显他没有彻底摧毁巴黎城原有一切的用意，至少他选择了原址改造。在中国，大规模地改造应该从明北京城算起。作为统一的中国古代封建王朝的都城，从元大都奠基算起，北京城是第一个连续被三个王朝持续继承的都城，而在此之前，新王朝通常都是另设都城，把前朝都城废弃，或者降级改名，或者干脆一把火烧掉，把一个城市毁灭，另建一座城市。重建新城固然不太容易，但是比起改造一座旧城，而且还要改造得比以前更好，改造似乎更难些。这正是新王朝统治者不愿意改造旧城而宁愿另建新城的重要原因之一。

改造旧城之难在于：第一，和新建城市相比，旧城改造要面对一个客观存在的旧城，不管对旧城的态度是保护还是破坏，都不得不花费相当的精力去对待它。在大多数情况下，旧城并不是一座被废弃的城市，而是一座“活”的城市。一座“活”的城市是一个复杂的有机系统，涉及建筑、环境、交通、文化、产业等，无一不需要认真考虑。第二，旧城改造的复杂性，本质上反映出来的是社会的复杂性，是人的复杂性。因为人的存在，旧城改造要为人服务，旧城改造才具有了高度的复杂性。旧城改造涉及人的利益，拆迁、就业、移民等问题是旧城改造问题复杂性的集中反映。我国当前大量的旧城改

造事实表明,拆迁往往占旧城改造费用的大部分,有的达到80%以上。旧城改造进展迟滞,很大一部分是由于拆迁、补偿、安置问题难以妥善解决造成的。第三,一些大城市、历史悠久的旧城的改造,还面临着保护历史风貌、文物,产业转型,社会生态等更多的问题。总之,有了基础的旧城,比没有任何基础的新城址,建设起来面临的问题更多、更复杂。

从本书的若干案例来看,几个欧洲大城市在旧城改造过程中大都走过弯路,但在吸取教训之后,开始取得成功。总结它们的成功经验,我们可以发现有着共同的经验,那就是在深刻反思历史教训的基础上,高度重视城市发展战略;理清了现状基础、优势劣势、城市定位、发展方向等战略性问题,就容易做出合乎实际的长远规划和实施策略,即使没有什么系统的旧城改造理论和立竿见影的旧城改造模式,旧城改造也会朝着良性持续改善和发展。而这种勇于反思历史,正确认识自身错误的理性思维,是十分可贵的品质。比如,巴黎人在20世纪六七十年代旧城改造的试验中,最终否定了在旧城内进行大规模兴建现代派建筑的做法,认为这和他们光荣的历史传统是不协调的。最终,巴黎旧城幸存下来,建筑、风貌、文化得以完整地保护,就连古朴怀旧的色彩风格都精心地予以维护,决不允许现代派染指,反映出法国人对自身传统文化的强烈眷恋和自信。又如德国鲁尔工业区的改造,近代工业的高度发达是鲁尔区的骄傲,也是进入现代社会后的包袱。德国人没有把精力浪费在欣赏旧有的骄傲上,而是根据自身的基础和现代产业的发展方向,进行了全面、系统的产业规划,从基础设施入手,配合就业培训、科技投入等措施,展开了一系列支持配合企业界进行产业转型的改造。这次世界最大规模的工业区整体改造取得了巨大成功。德国联邦和州两级政府加上各种非政府组织在改造中的规划之周密,各方面问题协调之妥善,给世界留下了深刻印象。旧城改造作为一项系统工程,在鲁尔区改造中得以淋漓尽致地体现。

从几大著名城市的旧城改造成功我们还可以得出一个结论,那就是大规模的旧城改造较多地涌现并取得成功,几乎都是发生在第二次世界大战后尤其是六十年代以后。这一方面说明第二次世界大战破坏使旧城改造的必要性在欧亚两洲是普遍事实,另一方面也可能与系统科学的建立有着密切关系。系统理论发端于20世纪20年代,首次应用于40年代,全面研究和学科形成是在50年代,在60年代则得到了迅速而广泛的传播,其应用扩展到许多科学领域。60年代以后的西方城市规划理论也有了较大的发展,研究者和



规划实施者越来越发现,政治倾向、民意基础、审美情趣、宗教信仰等一些可能完全是非理性的因素,在城市规划中往往起着决定性的作用,从而把城市规划单纯视为建筑艺术和形态科学,转向重视政治、文化、价值观念对城市规划的影响,形成一个自然科学、社会科学及非科学领域的庞大系统。虽然这时旧城改造总体上还没有脱胎于城市规划科学,但显然对旧城改造的复杂性已经有了初步的认识,认识到旧城改造也是一门学问,是一个复杂而有研究意义的领域。从此,旧城改造作为一个研究课题,作为一个研究对象,被发掘了出来。

必须承认,旧城改造至今仍然不是一门独立的学科,虽然旧城改造已经作为一个课题被提出,旧城改造研究有了基本的研究对象,但研究主体和理论体系并没有建立。在这样的过程中,尤其是在我国长期高速发展的时代背景下,旧城改造出现大面积的失误,有其必然性。我国是比欧洲历史更悠久的国家,历史遗产丰富,国土广袤,地域差异极大,同时旧城在历史上的战争和运动中破坏也很严重,遗留问题很多,比欧洲城市的旧城改造更复杂。思想是行动的先导,重新审视旧城改造的经验教训,理清发展思路,寻找有效的旧城改造模式,乃至建立完整的旧城改造理论,需要巨大的探索勇气和创新精神,需要站在历史高度的战略思维。

第二节 旧城改造是系统工程

和许多事物一样,旧城的存在和旧城改造行为是早就有的,但旧城改造作为一个独立的问题却是在旧城被改造得行将消亡之时才被意识到的。旧城是古代人创造的城市文明成果,现代人看到的旧城则是已经被改造得面目全非的古代城市残留物。在旧城划定的城市空间中从事现代的城市建设、城市生产和城市生活,就使得旧城成为古今中外各种思潮、理念与生活方式的纠结之地,于是,旧城改造就成了一件格外复杂的事情。

但迄今为止,旧城改造却一直被简单地视为一件对城市进行修修补补的工作,而不像城市规划和城市建设那样系统。原因之一是有意识的旧城改造

的历史还不够久远，对旧城改造的研究还不够深入，没有形成理论体系，对旧城改造的认识还主要停留在经验阶段，知识比较零碎且缺乏有机性。事实上，旧城改造完全也可以从系统的角度去考察，并且可以豁然开朗，可以较为全面地认识旧城和当前旧城改造中存在的问题。下面我们就试用系统角度来分析旧城改造问题。

一、为什么说旧城改造是系统工程

1. 旧城改造的复杂性不可低估

历史越悠久的旧城，其结构和肌理就越复杂，改造起来越困难。其根本原因是由于人的能动作用和人类社会的复杂性。

第一，城市的形成和发展影响因素复杂。在世界城市发展史上，城市从成因上可以分为两类：一是自然生长而成的城市，一般因地形、交通、环境等因素而起，由工商业发展推动形成，故城市轮廓往往呈不规则形，轴线不明显，街道肌理多曲折任意，西方城市和我国一些历史名镇大多属于此类。二是人为设计而成的城市，这类城市轮廓规则，轴线突出，道路宽窄有序，多取平直，中国古代城市大多数属于此类。例如，北京旧城格局奠基于元大都的建成，基本上是仿照北宋都城东京和按照《周礼·考工记》的要求设计，基本上为正方形。但其东北一角也受水系地形及风水理论影响，呈不规则形。明朝为防御蒙古入侵修筑外城未竟，又形成了“凸”字形轮廓。元大都建成之时，城内街道完全是笔直的，但今天看到的北京旧城，尤其是南城，很多街道、胡同都是弯曲的和走斜的，如著名的烟袋斜街、天桥斜街、九弯胡同等。在当代，城墙的拆除、大规模的危旧房改造、大量现代派建筑的拔地而起更是大大改变了北京旧城的面貌。历史建筑、现代建筑、老北京胡同、宽阔的柏油马路、立交桥同时出现在一个旧城里面，城市空间形态变得越来越复杂。暂且不论怎样评价这些变化，其复杂性是毫无疑问的。

第二，中西城市规划理论的碰撞导致了我国旧城改造的高度复杂性。西方城市规划理论产生于产业革命以后，是为工业城市发展服务的，以强调功能分区和多中心为主要特征。我国古代城市一般建在较大的平坦空间，布局严整、规范、对称、方正，讲究基于等级制度的空间秩序，空间布局，建筑、街道、城垣都有严格的尺度比例关系。城市无论如何发展演变，只要建筑和



规划理论体系不改变,城市空间形态就总会保持和谐的秩序。如果城市中偶尔出现和整个城市不协调的建筑,就会显得很突兀,就会立即被一系列强大的制约机制所制止和纠正。现代以来,中国学习西方走上工业化道路,中国城市规划理论与实践也逐步脱离了传统,走上学习西方城市规划的道路。但是西方规划理论面对中国特殊的国情和城市化特点显得水土不服。中国古代城市规划理论传统的断裂,西方城市规划理论的消化吸收再创新未完成,便导致了当代中国旧城改造完全没有理论指导的状况。剧烈的城市规划思想的变革是中西文明激烈碰撞、交织和融合的缩影,这使得中国当前的旧城改造比一脉相承于一个城市规划理论的西方的旧城改造更为复杂。这就好比一个成年人突然接受了足以完全否定其前半生信仰的思想,那这个过程肯定是极为痛苦和混乱的,甚至有精神崩溃或分裂的危险。

第三,旧城内的经济、社会、文化的不断发展演变,同样增加了旧城改造的复杂性。旧城经过历史积累,传统产业、传统文化和传统社会有着更加稳固的内部结构和更加复杂的利益机制,这就是旧城改造为什么要比另建新城更加困难的原因。

2. 旧城改造是对旧城城市系统的改变

和古代城市相比,现代城市的生态系统相对简单。所以越是历史悠久的旧城,改造起来越是复杂,却又更加脆弱。脆弱的原因还不只是表现在城市系统的不完善,更主要表现在城市建设者主观上只有资源观和价值观,而没有系统观和生态观。没有系统观和生态观导致城市建设者总是热衷于扩张和创造,视环境承受力为无限强,单向从环境索取资源,无节制地提高索取自然资源的强度和数量,而从来不愿去思考和费力去维护城市。按照熵定律,这样一个规模不断扩大、能量消耗也越来越大的系统,总有一天会因能量供应无法持续而崩溃。所以,走简单的破坏——改造——扩张的道路是不可持续的。

按照系统理论,一个系统由多个子系统构成,各个子系统之间相互作用,达到一个动态平衡。当这个系统处于良好的状态时,系统就反应灵敏,运转高效;当系统的某些子系统出现问题时,整个系统就反应迟钝,机能下降。旧城之所以需要改造,就是这个系统的某些要素、子系统或外部环境出现了问题,系统机能出现了紊乱。这种情况下,就需要外力干预促使旧城机能恢复到初始状态或尽快建立一个新的动态平衡。如前所述,旧城的复杂性决定着进行旧城改造的时候只考虑单一的因素是肯定不行的。

二、全面理解旧城改造的对象

1. 旧城改造对象简单化的危害

改造对象就是改造什么问题。这个问题看似简单，却长期走入误区。我们要让旧城的城市机能恢复和提高，就必须全盘考虑，统筹兼顾，不能简单化、“一刀切”，否则改造本身就等于破坏。西方城市在20世纪五六十年代进行战后重建的时候也同样进行了一场城市改造和建设的“大跃进”，带来了严重的城市问题，被理论界称为“建设性破坏”、“第二次破坏”（世界大战为“第一次破坏”）。对旧城改造对象的理解，反映着对旧城这个系统的认识。过去的旧城改造，往往存在简单化倾向，即把旧城改造当成简单的修路盖房子，称为“危旧房改造”或“基础设施带动的危旧房改造”。目标只停留在危旧房上，当然不是完整意义上的旧城改造，难免顾此失彼，捡了芝麻丢了西瓜。如果能全面系统地认识旧城，就肯定不会把旧城改造简单地理解成危旧房改造。

长期以来，旧城改造工作因政府主导思想不明确，导致被开发商牵着鼻子走，片面服从市场规律，忽视城市发展规律、社会发展规律和文化发展规律，把改造对象简单看成是房地产产品和赚钱工具，把饱含历史记忆的旧城区当成寸土寸金的可开发土地，成片推倒历史街区，用于开发住宅、商业楼、写字楼，这实际上就等于把司马戈大方鼎熔化了当铜卖，把兵马俑打碎了卖土。其无知和急功近利无异于愚昧的盗墓者。在唯经济论和GDP主义思想指导下，旧城改造只顾小部分人的利益，不顾广大人民利益，把个别成功案例当成了可以无限推广的成功经验，把旧城充满个性、情况复杂、从来没有遇到过的新问题当成老问题、共性问题对待。对问题的简单肤浅认识导致了行动上的简单粗暴和模式应用上的“一刀切”，以至于危改代替了旧城改造，房地产开发又代替了危改。一定程度上，旧城改造陷入僵局，正是在对旧城改造核心问题认识上的视野狭隘、目光短浅造成的。

尤其对于历史文化名城的改造，不能只盯着局部，忽略了整体；不能只盯着危房改造，忽略了风貌保护与产业发展；不能只停留在表面上，忽略了事物的本质和深层矛盾的根源。只有深刻认识和把握核心问题，才能分门别类，对症下药，确定合适的改造主体和改造方式，才能保障成功地移植改造模式，而不是简单地生搬硬套搞“一刀切”，导致旧城改造的失败和对旧城



的破坏。因此，在旧城改造中，看待问题不要局限于危房，而要以系统论为指导，全面认识，分类对待，根据不同的对象，找出核心问题所在，采取与之对应的、恰当的模式。

2. 旧城改造的四个基本对象

横向地看，旧城改造有四个基本对象：

- (1) 城市形态和功能：建筑、肌理、布局、景观、基础设施等。
- (2) 历史文化：历史、文物、景观、老字号、艺人、非物质文化等。
- (3) 城市产业：产业链、传统产业、老字号、从业人员、管理和技术人员等。
- (4) 城市社会：人口、卫生、教育、社会事业、社会关系、社会组织、社区、民族、宗教等。

这四个对象之间有区别，更有联系，往往是作为一个整体呈现在我们面前的。

城市形态是城市功能的物质基础，也是城市历史和文化的载体，是经济和社会的容器。经济和产业是城市发展的发动机。从物质财富的生产上来说，一个城市可以是纯消费的城市，但从广义的产业来说，一个城市不可能没有生产只有消费。社会是人的关系的总和，是城市的最本质内容，城市的社会价值是其核心价值之一。

在旧城改造的对象中，尤其要重视传统文化的保护、传承和发展。文化是城市的灵魂。文化的本质是“人的创造”，精彩而富有魅力的文化反映出人的文化修养和社会的文明程度。旧城是城市的细胞核，旧城所承载的历史文化是城市文化的基因。所以，旧城通常都是城市的文化中心。现在我们知道，只有注重文化内涵的旧城改造，才能形成强大的吸引力和凝聚力，才能体现出城市独特的个性魅力。有一段时间社会上莫名其妙地批评市民“宁要老城一张床，不要新城一间房”的思想，实在是忽略了居民对旧城心理上的眷恋和文化上的认同感，这恰恰是旧城的核心价值。有了这样的误解，才会导致在后来的轰轰烈烈的旧城改造中对旧城的肆意破坏。

3. 旧城改造对象的三个层次

北京市在旧城改造实践中，认识逐层深入，最早提出了旧城保护改造的三个层次。

第一个层次，古建筑（文物）保护；

第二个层次，历史文化街区保护；

第三个层次，旧城整体保护。

认识决定行动。在20世纪80年代及以前，北京旧城改造基本上停留在文物保护的层次，所以进行旧城改造时着重讨论的是某一栋古建筑应当拆还是应当留的问题。在这样的认识下，很多体量不大、历史不够悠久、文物价值相对不高的古建筑，往往就在房地产或功能区开发的利益权衡中拆除了。到了20世纪90年代，以1990年版总规确定25片历史文化风貌保护区为标志，进入了第二个层次。进入21世纪，对旧城进行整体保护的认识开始明确，并写入2004版总规。这标志着对旧城改造的认识已经上升到了整体保护的层次。

三、全面认识旧城改造的主体

1. 居民

“人民，只有人民才是创造历史的动力。”旧城改造的主体是人，人是旧城改造的最终推动力，这毋庸置疑。但具体应该是哪些人，却值得认真考虑。在计划经济时期，旧城改造的主体理所当然由政府。我国政府是人民政府，政府作为旧城改造主体，保证了旧城改造的公益性，这是其积极性的一面。但是旧城改造主体中普通居民和社会力量除了通过政府代表参与旧城改造以外，直接影响旧城改造的渠道缺乏，仍然造成了一些问题。

2. 政府

政府作为旧城改造的主体，可以是投资主体，也可以是规划主体，但尽量不要做实施主体。作为投资主体，政府主要有两个任务：一是直接从财政经费中拨出专项资金用于公益性的改造，如文物保护、文化建设、保障房安置房建设等。二是成立国有投资公司，直接参与和主导旧城改造项目。政府的投资行为与企业的投资行为有着明显的区别。在目的上，前者的投资追求的不是直接的、短期内的经济效益回报，而主要是长远的社会效益。在原则上，主要以公平为原则，而非单纯追求效率。作为规划主体，政府的重点任务广开言路，确保社会各个阶层和群体都能发出自己的声音并影响规划和重大决策，处理好专业性、科学性和民主性的关系。

3. 企业

现代企业制度建立以来，企业成为旧城改造重要的推动力量。以企业为主体进行的旧城改造，具有效率高、灵活性强的特点，但也有逐利动机过强，



不易控制的缺点。20世纪90年代的大规模房地产开发式旧城改造的教训表明,在法制不健全的情况下,企业主导的旧城改造往往会走上无序发展、破坏旧城历史风貌的歧途。

在西方,非政府组织也是旧城改造的主体之一。我国非政府组织不发达,很难成为旧城改造的重要推动力量。

4. 旧城改造主体的设置

在不同的情况下,旧城改造的主体可以不同。旧城改造主体的确定,应当综合考虑效率和公平性。恰当的旧城改造主体,不但要更快、更节约地进行旧城改造,更要能够保护旧城和旧城改造各利益方的利益。一般而言,市场化的改造,应以企业和居民为主;小规模改造,以居民为主最适宜;而大规模、长期进行的公益性改造,政府则责无旁贷。总体上看,旧城改造作为一项复杂的系统工程和长期的历史任务,而且只有政府能够代表最广泛的人民群众的利益,因此,旧城改造中政府应当责无旁贷地成为主导力量。这并不排除企业或居民等其他主体在局部主导旧城改造,也不排除政府在统一领导和规划的前提下,充分运用市场机制,引入多重主体进入各个环节,提高运营效率。

四、建立科学的旧城改造方法体系

系统不是简单的集合,而是内部要素之间有着密切有机联系的整体,最终体现出来的效果是“ $1+1 > 2$ ”。针对旧城改造的主体、客体等要素之间的联系找规律,才能认识旧城改造的本质并找到“四两拨千斤”的科学改造方法。

第一,要注重旧城改造的全局性和整体性,不能孤立地改造某个要素。这是全面看待改造主体和改造对象的基本要求,要把整个旧城甚至整个城市看做一个整体、一个系统,把问题放在系统背景下考察,并寻求解决方法和改造思路。

第二,注意梳理改造主体、相关利益主体之间的利益关系链。人是旧城改造的主体,同时又是受益者和风险承担者。旧城改造类似于一场复杂的改革,涉及社会众多群体的利益。近年来我国各地旧城改造的案例表明,旧城改造最大的阻力来自社会,原因就是社会上有较多人的利益没有得到满足或

受了损害。让大多数人获得利益，这是旧城改造的目的，也是旧城改造顺利进行的前提条件。由于没有处理好各方利益关系，有的地方发生强制拆迁，酿成社会冲突事件甚至悲剧，这是旧城改造沉痛的教训。

第三，政府要在旧城改造中起主导作用。旧城改造不排除局部地进行企业主导的商业化运作，但总体上来讲，由于旧城改造是一项系统工程，公共性和公益性是其基本性质。政府作为现阶段公共利益威信最高、社会问题处理能力最强的力量，理应担负起领导旧城改造的责任。政府领导旧城改造，靠的是政府各职能部门间的协同，这种体制下如果没有一个专业的、统一领导的部门领导，很容易形成条块分割、各自为战的局面。因此，规模比较大的长期的旧城改造，最好在市一级政府成立专门的领导机构，以利于旧城改造工作能够全城、全市一盘棋。

第四，在统一领导的基础上，统一的、有机的政策体系也很重要。政策是政府施政行为的主要手段，也是政府科学领导旧城改造的主要手段。过去，旧城改造政策往往因具体改造而出，哪个部门牵头哪个部门制定，政出多门，缺乏联系和协调，甚至相互打架，使得实施单位无所适从。因此，旧城改造政策也要体现系统性、体系化。政策体系要有总政策、基本政策和具体政策等不同层级，尤其是直接担任改造主体的一级政府的上级政策不能缺失，如果缺失，就会造成各自为政。比如北京旧城改造政策的制定级别就不高，区县政府无权制定政策，旧城改造政策主要是由北京市各职能部门制订，且多为通知、办法级的文件，法律效力不高，跨部门约束力和协调力不强。市政府1994年44号文和2000年19号文虽然都是市政府名义发布，但实际上由建设部门制订，主要着眼于以房地产开发带动危旧房改造，其他方面的问题很难兼顾。2007年，北京市科委委托富达尔咨询公司针对北京旧城改造开展了专项课题研究——《北京旧城改造振兴与政策创新研究》，在认识上有了重要进展。这一年，19号文也在原则上停止执行，北京各区旧城改造开始主要执行新颁布的《北京旧城房屋修缮与保护技术导则》，该文件由北京市建委、规委、文物局联合颁布，政策的系统性有所加强，兼顾面有所扩大，比较忠实地体现了总体规划的整体保护精神。2008年奥运会前完成的大栅栏商业街第一阶段改造是一次比较成功的改造，反映了认识提升后的实际效果，值得庆幸和欣慰，这是北京乃至全国旧城改造一个良好的开端。

旧城改造的方向

第一节 旧城改造，以人为本

这个“人”主要指的是现实中的人和未来的人，而不是历史上的人，用毛泽东的话说叫“厚今薄古”；指的是大多数人，而不是少数人，也就是人民性。这才是旧城改造“以人为本”的真正含义。我们提出旧城改造必须以人为本，主要是对旧城改造中存在的“以资为本”错误倾向的纠正。我们明确了旧城改造的几个基本对象，但它们都不是旧城改造的最终目的，而只是手段。旧城改造的最终目的是为了使城市更加有利于人的全面发展，使人的生活更加美好。现实中不少地方政府在实施旧城改造的时候，甩手把改造的任务推给开发商，以土地转让金这点收益，就轻易地把成千上万居民的居住权、就业权、文化消费权化为乌有。最终，政府和开发商在利润上达到了双赢，可是人民群众的利益却受到了普遍的损害。这种旧城改造不是以人为本，是“以资为本”。“以资为本”的本质，一是把金钱和物质等物化因素的“利益”凌驾于人的全面发展之上，不是物为人所用，而是人为物所累，是片面重视物质文明忽视精神文明的表现；二是把开发商等少数人的利益凌驾于广大居民等大多数人的利益之上。

在居民中，也有少数“钉子户”靠利益博弈获得了超额补偿，但是这种以一种不公平对抗另一种不公平的做法给社会风气带来了更大的负面影响，导致正常的、真正为多数人谋福利的公益事业也受到了居民的普遍阻挠，漫天要价成风，期望过高不切实际，最后开发商和政府都无能为力，旧城改造越来越进行不下去。这样的旧城改造，也不是真正的“以人为本”。

要在旧城改造中做到真正的以人为本，首先，要推动广大居民和社会力量成为旧城改造的推动力量，要让他们认识到自己是城市的主人，是旧城改造的受益者，而不是要么借旧城改造发财，要么仅仅成为旧城改造伤害的相关者甚至旁观者。

最后，要以完善听证制度为基础，开拓政府各部门、社会各界及居民参与旧城改造的渠道，开放旧城改造提案权，集思广益，充分吸收广大人民和专家学者的集体智慧。畅通各方的利益表达机制，避免弱势群体因话语权失衡而处于的不利地位，通过公开、透明的公共管理制度，切实保护弱势群体的利益。

第二节 旧城改造需要文化自信

旧城是城市之“根”。旧城改造其实是现代文明与传统文化碰撞、冲突的一个缩影。怎样对待旧城，怎样进行旧城改造，反映出一个民族、一个政府对待本民族传统文化的态度。

一、丧失文化自信的后果

不得不承认，当今的中国，有好多人都，甚至大多数人都或多或少有崇洋媚外的心理，认为西方的什么都比中国的好，尤其是比中国古代的好。这不是某个人的责任，而是近代落后挨打的历史导致“五四”以来全面抛弃传统学习西方过程中，历史虚无主义趁机泛滥的后果。著名川剧表演艺术家沈铁梅去德国演出，有一位同胞当着德国朋友的面竟然说：“我不看川剧，我只喜欢歌剧等高雅艺术。”连德国朋友都十分惊讶，说：“这是多么好听的音乐，多么高雅的艺术，你自己民族的人怎么会不承认它是高雅艺术？你们中国人就是没有文化自信！”可见，无论你对西方文化有着多么精深的造诣，如果没有对本民族文化的自信，那都将不会赢得西方人的尊重。更进一步讲，我们的文化，不能总以西方人是否尊重、喜欢和赞赏为标准，要敢于以自己的



审美标准去创造文化，敢于用忽略西方人的眼光来创造自己的文化。过去，我们在对外交流中只喜欢用唐装、茉莉花、孔子、功夫等这些西方人熟悉的文化符号，而不敢展示更多、更精彩的东西，就是总怕西方人看不懂，这是一种文化上的不自信。由于崇洋媚外的心理，即便完全是针对国内公众的宣传往往也是洋味十足。像搞个楼盘，都要起个“罗马花园”、“欧陆风情”、“第五大道”之类的西方名字。在这样的文化心理支配下的旧城改造，就很容易理解为什么会毫不可惜地拆除历史建筑和推平传统街区了。

一位德国历史学家针对北京的旧城改造曾说：“我们现在有的，你们将来都会有；而你们现在有的，我们永远不会有。”可是我们是怎样对待自己的历史文化的呢？北京奥运会期间，来自世界各地的观众除了观赏比赛和参观比赛场馆以外，他们最喜欢去的地方不是CBD，不是金融街，也不是中关村，而是故宫、前门大街、后海这些最能代表老北京的地方。我们的祖先给我们留下了丰厚的遗产，而可悲的是我们自己却不知道它的价值。守着金山银山聚宝盆，却只知道从西方文化里取经，结果是东施效颦，邯郸学步，画虎不成反类猫。

中国是全世界发展最快的国家之一，也是建设规模和旧城改造规模最大的国家。但一览国内旧城改造，竟然乏善可陈，令人扼腕。有着深厚历史文化背景的旧城和历史街区往往成为优先拆除的对象，理由是它们太“破”，是危旧房。旧城改造几乎成了一场崇洋媚外的、彻底反传统的城市革命。我们为什么一定要模仿西方的建筑呢？为什么一定要拆除传统的胡同和四合院呢？拆除以后，在上面盖火柴盒式的高楼大厦，新建社区动辄声称来自欧洲大陆设计理念，什么欧式、美式、日式都有，而具有本国本地独特风格的建筑却难觅踪影，没有继承，更谈不上创新，形成枯燥单调、缺乏个性、“千城一面”的城市景观。

法国巴黎被认为是将保护文化遗产和实现创新较好统一的城市，它的成功，完全是建立文化自信的结果。其实巴黎人民在历次旧城改造中也走过弯路，曾经一度激进地把现代派建筑插进了巴黎旧城，但很快他们就发现这些建筑和历史风格格格不入，从此便立法禁止了此类现象，成为旧城改造中宝贵的经验。

二、旧城改造灾难的文化根源

中国传统文化是很重现实的。以建筑文化为例，人们总是重视建筑在现实中的舒适实用，而不是立志使其千年不坏，及时更新重建是中国建筑悠久的历史传统。城市建筑和城市整体也是如此。所以，更新是中国旧城改造的优秀传统，关键是要掌握好尺度。中国传统哲学思想比较强调相对的“不变”，即不追求超乎自然的人为的变革，要顺其自然，而不要建了拆、拆了建地穷折腾。中国城市和建筑虽然寿命普遍不长，但始终能保持较好的延续性。

中国的旧城改造比之西方历史城市的旧城改造更为复杂，原因是厚重的文化传统与西方文化的碰撞和冲突仍在继续。中西城市形态的根本不同和城市规划理论的完全不同，导致了我国旧城改造问题的复杂性。城市形态和规划理论只是两种不同文化体系的具体表现，文化上的不同才是本质。自从“五四”以来，反传统成为主流，这种思潮一直影响到现在。各地的旧城都是被视为封建落后的东西才被基本彻底地拆除的。现代化其实就是西方化，我们目前的主流文化是西方来的，所以现代化自然会排斥以旧城为代表的传统文化。正如学者赵冈所说，以西方的标准来看，中国古代根本就没有城市；同样，以中国的标准，西方也从来没有过城市。两种完全对立的理论，至今并没有发生过融合，而是以中国传统城市理论在实践中完全退出而告终。尽管如此，中国传统的建筑文化、园林文化、城市文化仍然在被分隔保护的文物、文化保护区内存在着，中国传统文化并没有完全消亡。在起源于近代工业的西方城市规划理论越来越表现出其局限性的后工业社会，中国传统城市文化仍旧有着重要的价值。

三、旧城改造的文化方向

现在，中国三十年改革开放的经济奇迹震惊了全世界，很大程度上开始改变这种文化上的不自信。重庆通远门改造和绍兴旧城整体保护是恢复文化自信的突出表现。我们注意到，凡是能够重视历史传统的旧城改造，大都不同程度地取得了成功。虽然在策略上可能还不成熟，对传统文化的理解也还不够深刻，但这是一个可喜的转变，并且受到了社会的肯定和居民的欢迎。



我们并不认为旧的东西都应该保留下来，那样就是厚古薄今，是复古主义，不利于社会发展。中国传统文化中也有很多糟粕，比如前面说过的，中国古代城市政治性因素影响为主，所以比较没有稳定性，即政权更迭，城市往往就随之兴替，甚至被新王朝废弃、焚毁。这就不是什么好的传统，不值得学习和沿袭。

秉承这一传统思想，总结旧城改造经验教训，我们认为，旧城改造就必须变，但不能是突变，应该是变与不变、改造与保护的对立统一。一味地不变和彻底地剧变都不行，恰到好处的渐变才更有利于历史和文化的延续。

总之，中国的城市发展要走一条在继承传统文化精髓和吸收西方优秀文明成果基础上的现代化道路。中国的旧城改造不可能也不应该照搬西方旧城改造的道路和模式，必须在树立文化自信的前提下，探索一条更加适合中国国情的旧城改造和历史文化名城的现代化道路。

第三节 莫忘旧城改造的公益性

很多旧城改造项目都有着明确的产业背景。商业性的旧城改造对开发商来说是巨大的利益，而对于代表公众利益的政府来说，则是巨大的挑战。那么，是不是要发展产业，就一定要搞商业性的旧城改造呢？商业性的旧城改造和公益性的旧城改造各有什么优缺点？

我们先回顾一下几个案例。上海新天地的商业化运作无疑是成功的。结合国内其他商业性旧城改造案例，我们发现有几个条件是上海新天地商业化运作成功的因素：一是商业价值高，二是需要保护的文物和历史风貌很少。这就使新天地项目在目标和影响因素上大大简化了，寸土寸金的商业价值保证了项目的资金平衡，地块不大，地形也不太复杂，保护文物的任务不大，因此进行商业性开发具有比较有利的条件。

香港回归以前，对市区重建主要奉行自由主义政策，香港地方政府认为完全应该由市场自行解决，因此不愿过多地插手。但是市场主导下的市区重建在地价飞涨和拆迁困难的双重压力下迅速走上畸形发展的歧途。“铅笔楼”

便是超强度开发的典型。由于香港异常尖锐的人地矛盾以及高密度的居住环境，企业又无力通过进行大规模的拆迁购并大块土地，加上不愿费时费力，宁可有多少地方建多大房屋。为了增加容积率，增加利润，就拼命向高空发展，兴建大量细长的“铅笔楼”。这样，在旧城区内居住密度增加的同时，影响了城市景观，更加重了交通和公建基础设施的负担。香港回归以后不久，特区政府成立了市区重建局，加大了政府在市区重建中的主导作用，增加了公益性成分，市区重建迅速改变了畸形发展的面貌。

辽宁省是工业大省，号称中国的“鲁尔区”，和德国鲁尔区在传统重工业地位和遗留问题上都有相似之处。辽宁省委省政府把省内多个城市的棚户区改造当成一件关系区域发展和人民生活的大事来抓，尤其重视低收入群体的居住问题，完全是当做一项惠民的公益性事业来做的，因此得到了广大人民群众的支持，两年时间里改造棚户区 1200 多万平方米，受惠居民 120 多万人，创造了旧城改造的速度奇迹。

从以上几个案例可以看出，商业性的旧城改造一般具有以下优点：灵活、高效，由企业主导，资金可以实现项目内平衡而不需政府投入，节省政府的人力和资金，能够比较准确地体现市场公平原则，等等。但缺点也是显而易见的，最主要的是：由于企业的主要目的是盈利，因此在监管不力的情况下往往造成片面追求经济效益而忽视社会效益。

我国商业性旧城改造主要是 20 世纪 90 年代建立社会主义市场经济以后开始的，以房地产开发为主要形式。事实证明，商业性旧城改造对旧城具有极大的破坏作用。随着对旧城改造认识的深入，我们认识到，商业性旧城改造的破坏性主要有两点原因：一是市场机制下强劲的逐利动机是商业性改造的唯一推动力，在法制不健全，监管不到位的情况下，很容易发生失控；二是旧城改造本身就不是一个简单的经济问题，而市场机制只能在经济领域内发挥有效的调节作用，因此，以市场手段解决非市场问题，出现偏差和失误就是很自然的事情了。

旧城改造的商业性和公益性主要体现在长远利益与当前利益、多数人利益与少数人利益方面。众所周知，商业性行为属于交易双方的私权交换，而公益性行为则属于公权和私权或者公权和公权之间的交换。商业性行为的目的是使交易双方，客观上可能也会使其他人受益，但这不是必然的。商业性行为的运作机制是市场机制，市场作为一种资源配置方式，很难反映社会



长期利益。由此可见，旧城改造的商业性和公益性之争，是长远利益和眼前利益之争，是多数人利益和少数人利益之争。

由以上分析可以得出结论，商业性旧城改造和公益性的旧城改造各有其用途。只有当以产业为主要改造对象或者以经济效益为主要目标时，才应该进行商业性的旧城改造。然而，一般的旧城改造都包含产业、文化、交通、人口等复杂因素，商业性的旧城改造都很难胜任。因此，商业性的旧城改造模式不能滥用。旧城改造的复杂性决定着旧城改造应以公益性为主。

旧城改造的模式

第一节 旧城改造需要保守的创意

成功的旧城改造总是处处发现历史、呵护历史的创新，创新不是为了否定历史，而是为了继承历史。我们不妨称之为“保守的创意”。

旧城改造既是建设性的，又是尊重历史和现实的，是历史和现实的连接和妥协。旧城改造的目的是发展而不是倒退或停滞不前，是尊重历史的改造而不是抹除历史的破坏。只谈发展不要历史，我们说这叫虚无主义；只要保护，不要发展，这叫保守主义。这些在旧城改造中都是错误的。

第三篇中的几个案例，较好地处理了历史记忆和现实需求的关系。勃郎克社区改造是典型的西方社区改造，虽然是大拆大建，但在新社区设计上充分尊重了居民原有的生活习惯，使新社区建成后除了功能实现现代化之外，尽可能地恢复了原有的优越的生活方式。贝让结点广场在空间运用上可谓绝妙，仅仅减少了数户的私人空间，便把整个公共空间打通了，形成了更加开放的、安全的新的生活环境。西方社区和中国传统社区有着相似之处，都是以一定的公共性和开放性空间保障社区的主要部位置于公共的视野之内，以此来抵制犯罪，保证社区的安全性。所不同的是西方社区开放性更强，而中国传统社区——坊、巷、胡同格局是半开放的，私密性更强。勃郎克和贝让结点广场等案例都充分尊重了本民族的居住和生活方式，在改造的时候加以体现。

相反，我们的旧城改造之所以失败，正是忽视了这一点。北京是世界著名的古都，北京旧城是世界罕见的古代城市遗产，老北京胡同是中国城市传



统社区环境的集中体现，最能适应中国人的居住方式和生活习惯。老北京胡同大体呈鱼骨式格局，胡同深处的大院和热闹的大街保持合适的距离，保证了四合院内居住空间的宁静；同时，胡同一般都是直的，又与大街道相连，这样四合院外的胡同和街道就成为小众公共空间，任何一个陌生人进入胡同，都会引起四邻的注视，万一发生偷盗等案件，近在咫尺的街坊四邻则能迅速响应，给犯罪行为以最大限度的心理压制。

当前我国的旧城改造中，根本没有注意到这些，更谈不上对传统居住方式的尊重，一说改造，就把旧的院落全部推平，建成简单模仿西方的火柴盒式的楼房。殊不知，西式的楼房是与西方社会的生活方式相适应的，和他们特有的社区布局相适应的。我们就算要学西方，也要全面、深入地研究才能取得好的效果吧？所以说，当前旧城改造失败，一是缺乏创新，是简单模仿；二是不尊重历史和现实，这怎么能取得成功呢？

不知道读者对柏林波茨坦广场改造有什么感想，我们只想提示这场改造的背景：我们似乎可以看到，战败的德国人是抱着怎样沮丧的心情，去从战争废墟中刨拣历史的蛛丝马迹，小心谨慎地保护着他们仅存的旧城残骸。如果说我们是因为被外国侵略就丧失了文化自信，那么德国人连自己发动的非正义战争都进行了反思，为什么还要去试图恢复那已化为炮灰的旧城？！如果说从法国、意大利的案例中我们看到的更多的是精巧的、成功的“策略”，那么从柏林的旧城改造中，我们就更应该感受到一种精神——创新而不忘历史的保守精神，创新而有着严格底线的民族精神！看看我们自己的一些旧城改造吧，为了赚几个楼盘的钱，敢于拆掉那么多文物，开着推土机把一片片旧城碾成废墟，这样的旧城改造何曾体现出一点点这样的精神！

第二节 旧城改造模式需谨慎借鉴

近年来，旧城改造成为各地热门话题，不少关注旧城改造的媒体、公众和研究者频频提到旧城改造模式的问题，诸如“成都模式”、“绍兴模式”之类的说法大有泛滥之势。那么，什么是模式呢？

关于什么是模式,美国建筑学家亚历山大认为,模式“描述了某种环境中反复出现的问题以及该问题的求解方案,它可以被反复地使用而不必从头做起”。也就是说,一个标准的模式包括三个主要成分:(1)问题的特定场景(例如北京旧城);(2)问题本身(例如历史风貌逐渐消失,城市功能日渐老化);(3)问题的解决方案(例如修缮、改造、开发等)。

具体到旧城改造模式,我们认为它应具有两个基本特征:重复性、普适性。它有三个基本要素:特定的问题场景、典型问题描述、一般解决方案。判定一种做法是否称其为模式,最根本的是要看它能否在一类问题上大量重复实践。可是,我们可以反思媒体提到的诸多模式,包括著名的北京菊儿胡同改造“有机更新”模式,又经过几回实践的检验呢?

有人把全世界的旧城改造总结为四种模式:第一种是全盘改变,就地“以新换旧”,包括改变城市的宏观布局与城市风格。这种旧城改造接近于建一座新城,唯一不同的是,建新城市是全面铺开,旧城改造是一个局部一个局部完成的。第二种模式是保留旧城不动,仅对其进行局部维护与整修,选择附近的地域建立辅城(或卫星城),以充实完善旧城的现代功能,维持城市的运转,巴黎就是这种模式的典型代表。第三种是不发展模式,维持旧城原样不变,只做局部维修,以意大利的威尼斯为代表,浙江绍兴也是这种模式。第四种模式是保留旧城的形式与精髓,更换外表的材质,把破旧的“旧城”变为全新的“旧城”,日本的东京是这种模式的典型代表。这个总结具有一定的代表性,但不是很严密,也很粗糙。很多做法只是一种做法,还没有经过足够的实践检验,勉强称之为模式尚可,借鉴推广更应该慎重了。

从本书列举的著名案例来看,巴黎旧城改造还是可以称为一种比较典型的模式。我们从模式的定义来分析一下。

从问题背景上看,战后的经济发展使社会由大工业时代向后工业时代转型,公众参与公共事务的意识大大加强,城市规划理论由单纯重形态设计向形态、功能、文化、政治价值兼顾转变,系统理论的提出大大影响了城市规划理论,也为旧城改造提供了新的思路。这样一个时代背景、理论背景和政治社会背景,在欧洲乃至全世界都具有相当的普遍性。

从问题本身看,巴黎和大多数欧洲历史城市一样,具有悠久的历史,遭受了第二次世界大战的严重破坏,战后的重建和经济复苏需要一个现代化的城市空间,而巴黎旧城不能容纳足够多的现代产业。这一系列问题也具有普



遍性。

从解决方法看，巴黎旧城改造最值得称道的是整体保护，别辟新城。这种方法后来被伦敦等许多城市采用，事实证明行之有效。

但是，模式既然是针对特定背景下特定问题的，那就说明模式没有万能的，必须注意到背景和问题在本质上的差异。当前旧城改造中备受诟病的大拆大建模式就是一个反面的例子。据考证，大拆大建模式（或称“拆旧建新”模式）作为成熟的模式，最早可能形成于上海。北京由于解放初就确定了以旧城为中心的格局，以后就一直在沿着一个中心的格局一圈一圈地向外发展，成为“摊大饼”模式。而上海的城市发展从孙中山时期就以开辟新城为主流，解放后新城中心还曾有过闵行、崇明、杭州湾等不同的设想。20世纪80年代末，中央作出了开发浦东的决策。浦东开发区为上海发展现代产业提供了充足的空间，浦西本来文物也不像北京那么多，大部分危旧房都是可以拆旧建新的。总体来说，上海旧城改造的主要任务是现代化，而不是保护文物。上海的做法也具有很强的探索性质，是由集体决策、长期论证、中央拍板的重大决策，上海市浦东的快速发展很大程度是中央的大力支持在起作用，不具有大量重复的特点，很难低成本复制，也不应该成为普通城市发展和旧城改造的常规手段。况且，这种做法的得失至今还在继续研究和争论。

遗憾的是，以“拆旧建新”为主要做法的“上海模式”被全国各地城市争相模仿，最为痛心的是大批文物众多、文物保护任务极大的历史文化名城也都效仿了上海，大拆大建，其结果是：拆迁矛盾全国化，恶性事件不绝于耳；历史风貌迅速消失，文物大量被破坏，城市毫无个性，全国各地千城一面；地价房价飞涨，城市发展费用和人民生活成本剧增，削弱了城市竞争力。

可喜的是，关于旧城改造模式的研究已经引起重视并开始着手。本书作者参与的旧城改造模式与政策研究项目，已经取得了阶段性的重要成果。我们仍在不断关注和研究旧城改造模式及其他问题，我们相信在不久的将来，对于旧城改造会有一套完整的理论问世，彻底改变目前旧城改造盲目、混乱的状况。